PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

HÉLIO RUBENS GODOY LECHINEWSKI

INSTITUIÇÕES, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
Análise dos Modelos de Gestão Pública de Curitiba e Porto Alegre

Curitiba
2011

HÉLIO RUBENS GODOY LECHINEWSKI

INSTITUIÇÕES, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Análise dos Modelos de Gestão Pública de Curitiba e Porto Alegre

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU
do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET
da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação
da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR

Linha de Pesquisa:
Gestão e Políticas Públicas

Professor Orientador:
Prof. Dr. Klaus Frey

Curitiba
2011

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

L459
i
2011

Lechinewski, Hélio Rubens Godoy Instituições, democracia e participação na administração pública municipal: análise dos modelos de gestão pública de Curitiba e Porto Alegre / Hélio Rubens Godoy Lechinewski ; orientador, Klaus Frey. – 2011. 103 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011 Bibliografia: f. 95-103

1. Administração municipal -Participação do cidadão. 2. Planejamento urbano. 3. Participação política. I. Frey, Klaus. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 352

HÉLIO RUBENS GODOY LECHINEWSKI

INSTITUIÇÕES, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
Análise dos Modelos de Gestão Pública de Curitiba e Porto Alegre

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET, da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Klaus Frey (orientador)
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

_____

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

_____

Prof. Dr. Oklinger Mantovanelli Júnior (Membro Externo)
Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB

Curitiba, _____ de _____ de 2011

Dedico este estudo aos meus pais,
Janete e Oliveiros (*in memoriam*),
e também à minha esposa Patrícia
e à minha filha Anita.

AGRADECIMENTOS

Durante o tempo em que me dediquei ao mestrado em gestão urbana, muitas pessoas e instituições foram importantes e contribuíram de alguma forma, para o processo de elaboração da dissertação, bem como, para que eu desse continuidade aos trabalhos, mesmo diante de todos os desafios e adversidades que se apresentaram. Agradeço ao colegiado de professores do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUCPR pela formação do conhecimento e o exemplo de profissionalismo, em particular ao meu orientador, professor Klaus Frey, pela paciência e dedicação no trato cotidiano e pelas suas valorosas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa, sem as quais ela não se concretizaria. Agradeço também à CAPES pela bolsa que me concedeu durante parte de meus estudos, que permitiram que eu pudesse realizar de forma adequada os créditos do curso.

Sou grato ao Grupo de Ensino UNINTER, por meio de sua Diretora de Ensino Presencial, professora Vilma Aguiar, por todo o apoio para a realização desta pesquisa; aos meus amigos e colegas de trabalho da Comissão Própria de Avaliação Institucional (CPA) e dos cursos de Ciência Política e Relações internacionais, em particular aos professores Vanda Dolci, Vanessa Aparecida de Souza e Cristiano Eduardo Ferreira, por todo o incentivo e companheirismo durante estes anos. Minha gratidão também aos meus amigos e amigas, que sempre me dedicaram seu afeto e consideração, e aos meus alunos e alunas, por serem meu maior estímulo na vida docente.

Por fim, meus agradecimentos à minha família, em especial àqueles a quem dedico este estudo, por estarem sempre juntos de mim, mesmo nos momentos de maior dificuldade. E acima de tudo, agradeço a Deus pela sua providência e proteção, sempre copiosas em todos os momentos de minha vida.

RESUMO

A presente dissertação estuda a influência dos fatores institucionais, democráticos e participativos na administração municipal e sua relação com a adoção de diferentes modelos de gestão pública. São enfocados os casos das gestões públicas nas capitais dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, identificadas, respectivamente, com o modelo tecnocrático-gerencial e o da democracia participativa. O objetivo específico é pesquisar o papel desempenhado pelas instituições públicas e pela sociedade civil, nos processos de participação, representação e articulação dos diferentes interesses políticos, na gestão pública de cada cidade. Na fundamentação teórica recorre-se à abordagem neoinstitucional em suas vertentes da escolha racional, sociológica e histórica; também são contemplados alguns importantes conceitos contemporâneos de democracia: a realista, a participativa e a deliberativa. É realizada ainda uma revisão sobre os aspectos institucionais e processuais da gestão pública local no Brasil como embasamento empírico para a discussão e a análise dos casos específicos de Curitiba e Porto Alegre. Essa pesquisa demonstra que a configuração dos modelos de gestão pública nas duas cidades deriva, em parte, de um dado contexto institucional, político e social, que se cristaliza e fortalece em virtude de uma trajetória de dependência deste mesmo contexto identificada no estudo. Na capital paranaense o surgimento e a continuidade do modelo tecnocrático-gerencial são pautados principalmente pela ênfase no planejamento urbano da cidade e o saber técnico, aspectos presentes dentro da estrutura estatal; já a gênese e a evolução do modelo de democracia participativa em Porto Alegre se deve primordialmente à tradição do associativismo comunitário e do ativismo político, fatores enraizados na cultura de segmentos representativos de sua sociedade. O estudo verifica ainda, nos períodos de inflexão política no comando do governo municipal, a permanência ou a ausência de elementos e mecanismos de gestão capazes de sustentar o modelo ou de interferir na sua continuidade.

Palavras-Chave: instituições, democracia, participação, modelos de gestão pública.

ABSTRACT

This master thesis studies the influence of institutional, democratic and participative factors on local government and its relation to the adoption of different models of public management. Emphasis is given to the cases of public management in the capital cities of the Brazilian provincial states Paraná and Rio Grande do Sul, identified, respectively, with the models of technocratic managerialism and participative democracy. The main objective is to investigate the role exercised by public authorities and civil society in processes of participation, representation and articulation of different political interests involved in the management of the cities. The theoretical foundation examines three different modalities of the neoinstitutional approach: rational choice, sociological and historical neoinstitutionalism. In addition, some important contemporary conceptions of democracy are taken into consideration: realistic, participative and deliberative democracy. A review of institutional and procedural aspects of local public management is done as an empirical reference point for the subsequent discussion and analysis of the specific cases of Curitiba and Porto Alegre. This research shows that the configuration of the models of public management in both cities derives, partially, from a given institutional, political and social context and becomes solidified and strengthened due to a “path-dependent” evolution of this same context, identified by the research. In the capital of the Paraná, the emergence and continuity of the model of technocratic managerialism is based, primordially, on the urban planning practices and the correspondent technological knowledge, aspects that are present in the administrative structure. The emergence and evolution of the model of participative democracy in Porto Alegre, on the other hand, is related particularly to the tradition of communitarian associationalism and political activism, strongly entrenched in the local sociopolitical culture. The study still verifies if and how, in certain periods of political reflection, represented by governmental changes, the permanence and absence of management elements and mechanisms sustain or interfere in the configuration and continuation of the applied management model or practice.

Key words: institutions; democracy; participation; public management models

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 13
2.1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL 14
2.1.1. Neoinstitucionalismo e Escolha Racional 17
2.1.2. Neoinstitucionalismo Sociológico 21
2.1.3. Abordagem Histórico-interpretativa 25
2.1.4. Antagonismo e Convergência 28
2.2. FORMAS CONTEMPORÂNEAS DE DEMOCRACIA 32
2.2.1. Democracia Competitiva ou "Realista" 35
2.2.2. Democracia Participativa 37
2.2.3. Democracia Deliberativa 39
2.3. GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL NO BRASIL 42
2.3.1. Concepções de Gestão de Políticas Públicas na História Brasileira 45
2.3.2. O Ciclo das Políticas Públicas 52
2.4. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL 55
2.4.1. Democracia no Brasil: entre representação e participação 57
2.4.2. Arranjos Institucionais Inovadores 59
3. METODOLOGIA 69
4. OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CURITIBA E PORTO ALEGRE 72
4.1. ASCENÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO TÉCNICO-GERENCIAL EM CURITIBA 73
4.2. O PROCESSO DE ESTABELECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE 80
4.3. ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS DE GESTÃO DAS CAPITAIS PARANAENSE E GAÚCHA 88
5. CONCLUSÃO 94
REFERÊNCIAS 97

1. INTRODUÇÃO

Diante das demandas que emanam da sociedade em cada localidade, é necessário que o poder público formule alternativas para que elas possam ser atendidas. A resposta precisa considerar os aspectos peculiares da realidade local, de modo que ela seja verdadeiramente compatível com as necessidades apresentadas. De modo conciso, esta é uma descrição básica do processo de interação entre a sociedade e os entes estatais, e a princípio este processo pode parecer algo simples, todavia sua complexidade é proporcional às diferenças econômicas, sociais e políticas existentes nos ambientes a que pertencem, a população demandante e o governo. Os condicionantes deste processo tendem a serem agravados, na medida em que a escala populacional e geográfica é ampliada. Muito embora as pequenas e médias cidades possuam problemas relativamente graves, é nos grandes centros urbanos que as dificuldades em atender as demandas da sociedade se manifestam de forma mais contundente. Para atender adequadamente às necessidades impostas pela dinâmica urbana das grandes cidades, não existem alternativas simples, é necessário recorrer a elaboradas formas e práticas de gestão pública.

A maneira como uma administração municipal de um centro urbano atua frente aos desafios de sua realidade, geralmente costuma corresponder a um modelo de gestão específico. Porém, quais são os fatores que influenciam a adoção de uma determinada forma de gestão pública em detrimento de outras? Este é o norte principal que orienta este estudo, para fundamentá-lo são estudados dois casos distintos de gestão pública, o da cidade de Curitiba (PR) e o de Porto Alegre (RS). As duas capitais foram selecionadas por terem, ao longo de um mesmo período de tempo, adotado modelos de gestão pública diferentes; particularmente no que se refere ao papel representado pela população e a sociedade civil no processo decisório sobre as políticas públicas a serem executadas no âmbito local. Em Curitiba desde a década de 1970 a forma de gestão da cidade, e mesmo o debate político, possui uma nítida inspiração tecnocrática, agregando, mais recentemente, fortes elementos do modelo de gestão gerencial, ao passo que no mesmo período

tais aspectos na Capital Gaúcha eram fortemente influenciados pelos conceitos de Democracia Participativa (FREY, 2007, p. 142-146). No estudo comparativo sobre os modelos de gestão das duas cidades, cabe identificar se e em que medida as concepções e modelos teóricos predominantes e que fundamentaram os modelos, influenciaram efetivamente as práticas de gestão municipal, quais ajustes estas práticas de gestão sofreram em função das últimas mudanças de governo. Os modelos são abordados enfocando primordialmente duas dimensões distintas das formas de gestão de políticas públicas: a institucional e a processual, cujas manifestações na realidade política estão entrelaçadas ou sob constante influência mútua (FREY, 2000, p. 217). Como fundamento para a análise das experiências administrativas nos municípios de Curitiba e de Porto Alegre, é realizada neste trabalho uma conceitualização teórica das duas dimensões que possibilite uma discussão comparando a realidade da gestão de projetos enfocados no estudo com as concepções teóricas apresentadas.

A dimensão institucional é contemplada pelo estudo de perspectivas de análise de políticas públicas proporcionadas pelas diferentes vertentes do neoinstitucionalismo; já a dimensão processual é abordada pelo viés dos modelos de democracia e das formas de participação da sociedade no processo decisório de políticas públicas, enfocando em particular sua aplicação no âmbito local. Apesar dos conceitos teóricos utilizados nesta pesquisa terem sido formulados para a análise de políticas públicas em países de regimes políticos mais consolidados e com economia mais desenvolvida que no Brasil, é possível seu emprego para o exame de casos específicos da realidade brasileira desde que seja feita “uma adaptação das abordagens às particularidades da situação política e institucional do país” (Idem, p. 242). Neste sentido, propõe-se ainda com a pesquisa, verificar à luz das correntes teóricas utilizadas como referência as possíveis convergências e antagonismos entre as práticas utilizadas nas cidades de Curitiba e Porto Alegre na condução da administração municipal, fatores estes, averiguados pela análise comparativa dos dois contextos.

Por meio deste procedimento metodológico, esta dissertação tem como objetivo geral analisar os modelos de gestão pública nas cidades de Curitiba e Porto Alegre; como objetivo específico busca pesquisar o papel desempenhado pelas instituições públicas e pela sociedade civil para a configuração do modelo de gestão pública adotado em cada uma das cidades enfocadas. Como objetivo secundário,

busca-se com o trabalho identificar as diferenças nos aspectos institucional, democrático e participativo entre Curitiba e Porto Alegre. A observação e verificação destes elementos aliadas à abordagem teórica, possibilita aprofundar o entendimento sobre as vantagens e desvantagens das duas experiências de gestão sob o ponto de vista primordial da relação entre as estruturas institucionais do sistema político-administrativo e os processos de governança. As questões abordadas neste estudo se inserem na linha de pesquisa sobre gestão e políticas públicas do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUCPR, particularmente na sua proposta de pesquisar a "gestão e governança, enfocando os arranjos institucionais e as práticas de articulação e participação de atores sociopolíticos na elaboração, implementação e monitoramento em diferentes áreas de políticas públicas" (PPGTU, 2011).

Tal pesquisa também é relevante tendo em vista o contexto de gradativa consolidação democrática que experimenta o país. Considerando que o acúmulo de conhecimento sobre as instituições públicas e os agentes da sociedade civil, e os processos de governança derivados da relação entre eles é de grande importância para a "melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais" (FREY, 2007, p. 138). A busca incessante pelo aperfeiçoamento da democracia brasileira é necessária para o enfrentamento de antigos problemas da cultura política nacional que ainda hoje povoam o cenário contemporâneo, a exemplo do centralismo do executivo, da inoperância do legislativo, da corrupção e do distanciamento entre representantes e representados (MOISES, 2008, pp. 19-22). Tratam-se de aspectos nocivos não apenas à arena política, mas que trazem também prejuízos para a sociedade e o campo da administração pública nos seus mais variados níveis.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a análise dos modelos de gestão pública identificados com as cidades de Curitiba e Porto Alegre, este estudo recorre prioritariamente a duas abordagens teóricas, a neoinstitucional e a democrática. A perspectiva neoinstitucionalista

contempla as três correntes identificadas por Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), a escola da escolha racional, a sociológica e a histórica. Por meio deste conjunto de conhecimento é possível compreender mais claramente os mecanismos de formação das instituições, os processos pelos quais elas se modificam e qual o seu impacto sobre o comportamento dos indivíduos. No segundo item da seção, são desenvolvidas as formas contemporâneas de democracia abordadas por David Held (2006), a realista ou competitiva, a participativa e a deliberativa. A abordagem destas correntes teóricas permite identificar o modelo com o qual a estrutura institucional e as práticas de gestão municipal se alinham, consequentemente, é possível verificar o grau de permeabilidade de um determinado contexto político e institucional, à participação da sociedade e o aumento de sua influência na determinação de assuntos estatais. Nos dois itens seguintes desta seção são discutidas questões sobre a gestão pública no âmbito local no Brasil e a formação de arranjos institucionais na esfera municipal, estas abordagens propiciam um entendimento mais adequado do desenvolvimento do contexto histórico e das práticas de administração municipal ligadas aos modelos de gestão pública. Este arcabouço teórico visa fundamentar o estudo dos modelos de gestão pública nas capitais paranaense e sul-rio-grandense, por meio de uma perspectiva institucional, democrática e histórica.

2.1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

As ações implementadas pelo Poder Público sempre foram objeto de debate por parte da sociedade, basta que uma iniciativa governamental esteja em curso para que as pessoas em geral teçam comentários e perspectivas sobre ela. O colóquio cotidiano realizado em família ou na vizinhança sobre as atividades do Poder estatal pode satisfazer os anseios de uma ampla maioria da população, mas não pode contemplar as necessidades do estudioso dos assuntos da administração pública, que procura analisar os fatos a partir de uma matriz teórica e empírica. Neste sentido, as instituições são um fator central para o entendimento da relação

do indivíduo e sua coletividade com o Estado, no processo de formulação de políticas públicas.

Inicialmente o enfoque institucional era centrado no estudo das organizações nas áreas da Economia e da Administração e possuía um caráter prescritivo voltado para o desenvolvimento das organizações (aspecto estrutural) e seu processo de aceitação perante a sociedade (aspecto comportamental), o que contribuiria para sua sobrevivência no mundo dos negócios (PECI, 2006, p. 2). O processo de desenvolvimento do enfoque institucional como uma possibilidade analítica e explicativa tem origem no final do século XIX, no entanto, foi a partir dos estudos desenvolvidos por Philip Selznick na década de 1950 que o viés organizacional pôde contar com uma maior sistematização.

Além de lançar as bases da perspectiva institucional contemporânea, ele também foi responsável pela caracterização do "processo de institucionalização", que consiste na substituição dos valores técnicos na determinação de tarefas organizativas, por valores do ambiente social que ao longo do tempo modificam as organizações, transformando-as em sistemas orgânicos (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999, p. 1). Na abordagem institucional o papel que a ação racional individual e suas formas de organização possuem é secundário, em face da importância dada à relação das instituições com o seu ambiente. Neste sentido, elas passam a incorporar elementos do contexto social em que estão inseridas, buscando a adequação de suas ações e sua legitimização perante este mesmo ambiente (idem, p. 7).

Esta perspectiva para o estudo das instituições não constitui uma única corrente de pensamento, segundo o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), na Ciência Política há pelo menos três formas de análise distintas do que se convencionou denominar "neoinstitucionalismo"[1], o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Tais correntes de pensamento, apesar de se desenvolverem de forma independente uma da outra, possuem em comum a reação

---

[1] O termo neoinstitucionalismo se deve mais em função do resgate do interesse sobre as instituições a partir da década de 1970, do que uma contraposição com um "velho" institucionalismo praticado até a década de 1950. No entanto, isto não implica que não haja uma comparaçãoo entre novas e antigas correntes institucionais, o que de fato ocorre, como por exemplo em Dimaggio e Powell (1997), principalmente ao abordarem o institucionalismo na sociologia.

às abordagens behavioristas[2] e a preocupação em conhecer a influência das instituições “na determinação de resultados sociais e políticos”. São, portanto, uma possibilidade para que se possa compreender as ações do Estado, e também, o comportamento dos atores políticos da sociedade em relação a elas, aspectos que adquirem ordem e previsibilidade ao serem analisados por meio da perspectiva institucional (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 4).

O potencial das teorias neoinstitucionais para a análise das pesquisas sobre políticas públicas, principalmente no que tange à influência das idéias na sua formulação e para o entendimento da mudança institucional, fez com que a partir da década de 1980, muitos estudiosos do campo das políticas públicas adotassem este viés conceitual em suas análises e assim expandissem seus horizontes de estudo (ROCHA, 2005, p. 12). Considerando que uma política pública é caracterizada por elementos *institucionais*, ligados à autoridade formalmente instituída; *decisórios*, correspondentes ao conjunto de escolhas; *comportamentais*, relacionados às ações vinculadas às decisões tomadas; e *causais*, como produto das ações adotadas (SARAIVA, 2006, p. 31).

A aplicação da abordagem neoinstituciuonal para a análise das políticas públicas parece apropriada, pois suas características são objeto de apreciação pelas principais correntes teóricas do novo institucionalismo. March e Olsen defendem que o conjunto de idéias neoinstitucionais é valoroso para os pesquisadores do cenário político, pois de acordo com estes autores, estas teorias:

> “Minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas; elas minimizam a simples primazia de microprocessos e histórias eficientes em favor de processos relativamente complexos e da ineficiência histórica; elas minimizam as metáforas da escolha e os resultados alocativos em favor de outras lógicas de ação e da centralidade do significado e da ação simbólica” (MARCH; OLSEN, 2008b, p. 4).

Devido ao seu potencial explicativo, particularmente em relação à compreensão da função desempenhada pelas idéias na formulação de ações pela administração pública e as motivações necessárias para a mudança no ambiente

---

[2] Behaviorismo deriva da palavra de origem inglesa *behavior*, que significa comportamento, conduta, atitude, compreende um campo de estudo da Psicologia (escola de análise do comportamento), a teoria behaviorista não é apenas utilizada por este campo da ciência, mas também em outros, para explicar as iniciativas do indivíduo e sua coletividade em diferentes contextos.

institucional, o enfoque neoinstitucional contribui positivamente para pesquisas realizadas sobre os processos de decisão e o estabelecimento de modelos de gestão pública. Dada a sua aplicabilidade à pesquisa empírica, a abordagem dos novos institucionalismos tende a apresentar uma visão segmentada dos cenários socioeconômicos e políticos, não tendo o alcance teórico de macro-teorias como o marxismo e o pluralismo para a explicação da realidade (ROCHA, 2005, p. 27). A utilização dos conceitos neoinstitucionais na análise das políticas públicas também precisa ser realizada com cautela, principalmente em “sistemas políticos em transformação onde as instituições não estão consolidadas”, sendo que nestes cenários a capacidade das instituições os estabilizarem, tende a ser supervalorizada, em detrimento do ônus inerente a todo processo de institucionalização, como por exemplo, a excessiva burocratização e os problemas que ela gera (FREY, 2000, 230s).

2.1.1. Escola Neoinstitucional da Escolha Racional

O neoinstitucionalismo da escolha racional identificado por Hall e Taylor (2003) surgiu no final da década de 1970, impulsionado pela limitação da teoria clássica da escolha racional em explicar a estabilidade existente nas decisões do Congresso Norte-Americano, apesar da diversidade de preferências dos congressistas e a complexidade das questões por eles abordadas, a alternativa estaria em buscar explicar este paradoxo por meio das instituições (p. 202). No novo institucionalismo da escolha racional a estrutura institucional adquire um caráter utilitarista, as instituições seriam construídas racionalmente pelos indivíduos, de modo que seus interesses pessoais possam ser realizados (CARVALHO; VIEIRA; LOPES,1999, p. 04).

Dentro desta corrente institucional há uma considerável diversidade de tendências de análise, que incorpora desde elementos da “nova economia da organização[3]” ao modelo da teoria dos jogos; no entanto é possível identificar quatro

[3] Caracterizada pela importância dada ao direito de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

aspectos comuns à maioria delas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205). Inicialmente, a maior parte dos teóricos da escolha racional considera que os atores podem possuir preferências convergentes, e que para aumentar os ganhos que elas possam proporcionar, agem de forma utilitária, recorrendo a uma estratégia que envolve diferentes cálculos racionais. Em segundo lugar, compreendem que a vida política dos atores é composta por uma sucessão de dilemas que envolvem a coletividade. Neste processo os indivíduos privilegiariam as opções que otimizassem seus ganhos, mesmo que isto representasse um prejuízo para outras pessoas. Isto seria potencializado por um contexto institucional frágil (em que impere a ausência de valores, por exemplo), que não iniba a ação egoísta que acarreta o dano no plano coletivo. O terceiro ponto comum evidencia o "papel da interação estratégica na determinação de situações políticas", o indivíduo agiria fortemente motivado pelo comportamento que ele espera que os outros atores tenham. Às instituições cabe estruturar esta interação fornecendo as possibilidades de escolha, as informações e os mecanismos que poderão ser adotados. A última característica compartilhada pela maioria dos teóricos da escolha racional no neoinstitucionalismo é quanto ao processo de criação das instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). Elas seriam fruto do valor dado às suas funções pelos atores que as influenciam. As instituições seriam criadas pelos atores para que elas realizassem aquilo que delas se espera, o que para os teóricos desta corrente é possível mediante a cooperação voluntária entre os indivíduos envolvidos.

Estes pressupostos da teoria da escolha racional fornecem um conjunto distinto de abordagens para o estudo das instituições, que contribuem para o entendimento de três tipos de questões: os efeitos das instituições, porque as elas são importantes para todos e porque escolhemos pessoalmente algumas delas em particular e a importância disto para a sobrevivência em longo prazo das instituições. O exame institucional por meio do enfoque da escolha racional ocorre basicamente em dois níveis de análise, um verifica os efeitos das instituições sobre os indivíduos, e o outro, porque as instituições assumem formas particulares de organização e funcionamento. No primeiro caso é realizado um estudo externo das instituições e no segundo há uma preocupação em conhecer suas características internas. (WEINGAST, 2002, p. 660).

Em uma perspectiva semelhante, entende-se que atualmente há duas maneiras para se pensar as instituições. A primeira considera que elas são fatores

externos que constrangem a decisão e a ação dos indivíduos, a instituição neste caso propiciaria à pessoa uma seleção de opções, de modo que ela possa montar a estratégia que considere mais oportuna para se chegar ao seu objetivo (SHEPSLE, 2008, p. 24). No que concerne ao papel que as instituições exercem sobre os atores na definição de sua conduta, a abordagem da escola da escolha racional foge da linha tradicional que atribui todas as decisões do indivíduo às suas motivações pessoais e passa a considerar elementos do meio onde ele está inserido. Neste sentido as instituições figuram como o principal fator de influência, seriam elas o meio pelo qual se estruturam as estratégias dos indivíduos, e nesta perspectiva, conteriam elementos que regulam sua ação (CARVALHO, 2008, p. 215).

Este primeiro aspecto é uma derivação da "teoria dos custos de transação", que entre outros elementos, considera para que haja negociações eficientes internamente e externamente a uma empresa, é necessário existir um arcabouço contratual que oriente estas formas de interação. Este arcabouço contratual das instituições, não apenas fornece elementos para subsidiar as decisões dos indivíduos, ele também acaba influenciando seu processo de decisão pessoal, as instituições forneceriam as informações (normas e arranjos formais e informais) a partir das quais os atores formulariam suas estratégias de ação. Nas palavras de Bruno S. Carvalho, "as instituições condicionam as orientações individuais e tornam os comportamentos contingentes ao contexto em que estão inseridos" (Idem, 217)[4].

Uma segunda forma de compreender o papel das instituições na teoria da escolha racional consiste em que ela não as vê como construções externas e dissociadas dos indivíduos, mas como algo construído por eles próprios. Neste caso, a pessoa não se submete às regras do jogo, aos condicionamentos impostos por instituições já existentes, mas ela própria participa da elaboração das regras e da formação das instituições (SHEPSLE, 2008, p. 25). Nesta perspectiva, as instituições refletem a vontade das pessoas de se envolverem umas com as outras, de acordo com certos padrões e processos, o que acabaria por induzir à coordenação e ao equilíbrio no modo de se fazer as coisas.

---

[4] A incorporação de elementos externos ao processo de decisão individual, por mais que se aproxime da abordagem do novo institucionalismo histórico e sociológico, é feita dentro da perspectiva de análise da escola da escolha racional, as duas outras correntes, bem como suas diferenças e semelhanças são abordadas mais adiante nesta seção.

As questões abordadas pela escola da escolha racional são importantes não apenas para a análise das instituições, mas também para o estudo de problemas políticos e sociais e os efeitos de instituições políticas. Um viés importante neste campo de estudo e que a escola da escolha racional ajuda a compreender, é o da política comparada. Na medida em que torna possível o conhecimento de como se estruturam as estratégias individuais e como elas influenciam o modo de atuar, e mesmo de se organizar, das instituições envolvidas no quadro comparativo, a teoria da escolha racional traz uma importante contribuição para o campo político. Além disso, esta escola também fornece uma variedade de mecanismos que propiciam as previsões de mudança contínua, o que também auxilia na análise de questões políticas, dado o dinamismo com que ocorrem modificações conjunturais nesta área (WEINGAST, 2002, p. 691s).

Apesar da escola da escolha racional contribuir para o entendimento do processo decisório individual e para a análise das instituições políticas e sociais, esta corrente de pensamento possui limitações, principalmente por não contemplar a influência que fatores externos aos indivíduos possam ter para a sua tomada de decisão e o reflexo deste fator sobre a constituição e funcionamento das instituições (CARVALHO, 2008, p. 159). Este fator em particular é o que principalmente diferencia a teoria institucional da escolha racional das duas outras principais correntes institucionalistas, a histórica e a sociológica. No entanto, entre os pensadores da *rational choice* sempre houve esforços para enfrentar estas diferenças e as críticas que surgiam.

Faz parte deste processo a teoria de racionalidade limitada, que considera que os indivíduos não agem apenas com base na razão, mas também são influenciados por outros fatores, como suas aspirações e desejos de satisfação, a partir deste abrandamento dos fundamentos da teoria da escolha racional, outros segmentos de pensamento surgiram dentro da corrente. Como o da “economia comportamental”, que considera que os indivíduos sofrem restrições cognitivas em virtude de razões psicológicas; a da “transação custo-economia” centrada no estabelecimento de contratos, cuja ênfase passa a ser a busca para torná-lo mais vantajoso, mediante a escolha de bons parceiros, antecipação de contingências, controle de seu cumprimento, etc.; e ainda, a “narrativa analítica”, aplicado em estudos de caso levando-se em consideração o desenvolvimento institucional dentro de certo contexto histórico (SHEPSLE, 2008, p. 32-35).

Apesar de estas concepções abrirem um pouco mais as perspectivas do campo de estudo da teoria da escolha racional, de modo geral, esta escola adota uma visão restrita das influências exercidas sobre o indivíduo, tendo em vista o caráter subjetivo do cálculo racional por ele empregado para atingir seus objetivos. As influências estariam circunscritas primeiramente às instituições, que seriam responsáveis por fornecer os elementos estruturais utilizados na sua estratégia de maximização de ganhos, e na interação do indivíduo com outros atores, na medida em que estes também podem servir a seus propósitos.

2.1.2. Neoinstitucionalismo Sociológico

O desenvolvimento da abordagem institucional para a explicação de fenômenos e organizações da arena público-política, não ocorreu exclusivamente no campo da ciência política, no mesmo momento em que se aprofundavam os estudos nesta área do conhecimento, também se desenvolvia na sociologia teorias que concebiam uma nova perspectiva institucionalista que se contrapunha à visão sociológica clássica das organizações (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207). Este enfoque tradicional entendia as instituições como um produto da estruturação formal da sociedade, de modo que fosse possível cumprir com racionalidade e eficiência as tarefas inerente a elas. Dissociando-se desta perspectiva, a partir da década de 1970, diferentes sociólogos passaram a tratar a abordagem institucional no seu campo de estudo a partir de um novo elemento, a cultura[5].

Estes pensadores estavam interessados em conhecer os efeitos que os preceitos culturais, os valores, os rituais, as cerimônias e as superestruturas possuíam para e sobre as organizações. Em comum com a visão clássica, os sociólogos neoinstitucionalistas também nutrem um ceticismo em relação à escola da escolha racional e sua concepção de institucionalização, que concebe organizações menos propensas à racionalidade instrumental e mais condicionantes das opções que os indivíduos possuem, determinando as regras e normas que estes

---

[5] Os principais textos desta fase inicial do neoinstitucionalismo sociológico são: "The Effects of Education as an Institution" de John Meyer, e "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" de John Meyer e Brian Rowan, ambos de 1977. (DIMAGGIO; POWELL. 1997, p. 126).

devem seguir (DIMAGGIO; POWELL. 1997, p. 126). Na nova visão institucional da sociologia, o aspecto central é a interação entre as organizações e o ambiente em que estão inseridas, enfatizando o papel que a cultura possui para a formação da realidade organizacional.

Neste sentido, o neoinstitucionalismo sociológico entende que os elementos da ação racional, como os atores, os interesses e as preferências, são socialmente construídos; a investigação então é centrada nas “instituições informais”, em geral, tudo que é um dado adquirido do ambiente (NIELSEN, 2001). Portanto, as formas e os procedimentos utilizados pelas organizações modernas, não seriam fruto de uma razão voltada para a eficiência ou mesmo para os ganhos individuais que delas viriam, mas antes constituiriam práticas culturais que são incorporadas por estas estruturas organizacionais, mediante um processo de transmissão, semelhante ao que ocorre com as práticas culturais em geral. Tal pressuposto serviria para explicar as semelhanças existentes na forma e nos procedimentos institucionais, entre organizações de mesmo perfil, mas de diferentes lugares pelo mundo. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208).

Esta abordagem culturalista se reflete também na concepção que os neoinstitucionalistas sociológicos possuem sobre as instituições, ao incorporarem elementos cognitivos e comportamentais ao estudo das organizações, as percepções que os indivíduos possuem do ambiente e a interpretação que constroem do que é real são fundamentais para o processo de institucionalização. Consideram que instituições são modelos construídos de forma subjetiva pelos indivíduos e sua coletividade, e desta forma, os valores, as crenças, os símbolos são considerados instituições, influenciando as ações humanas, mesmo dentro das organizações (CARVALHO; VIEIRA; LOPES,1999, p. 09; NASCIMENTO, 2009, p. 103).

Este novo entendimento do que pode representar uma instituição possui pelos menos duas implicações que merecem ser consideradas. Primeiramente ela contraria a oposição teórica entre “instituição”, entendida como regras e normas estabelecidas por uma estrutura organizacional, e “cultura”, vista como “um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas”. A nova abordagem proposta pelos sociólogos institucionais formula ainda uma nova explicação para o que pode significar cultura, que passa a ser considerada também como instituição (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). As formas cognitivas

predominantes que representam a cultura deixam de ser os valores, as normas e as atitudes, e passam a ser elementos do ambiente em que estão inseridos os indivíduos; nesta perspectiva, as instituições ao invés de apenas gerarem compromissos emocionais e morais, são entendidas elas próprias como macro-abstrações, os cenários, as regras e as classificações que influem no comportamento das pessoas dentro uma organização (DIMAGGIO; POWELL. 1997, p. 130).

Esta mudança no entendimento do que são instituições, permite que os teóricos do neoinstitucionalismo sociológico tenham uma visão diferente da interação entre as instituições e ação dos indivíduos, das que possuem os pensadores de outras correntes do estudo institucional. Ao considerar que as instituições fornecem símbolos, cenários e arquétipos mentais, elas influenciariam a forma de agir e as preferências individuais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). O enfoque neste caso recai sobre o impacto que a cultura e seus efeitos cognitivos possuem para o comportamento do indivíduo. Em seu cotidiano as pessoas são submetidas a uma massa exorbitante de dados sensoriais; reagir a ela por meio de um cálculo racional e consciente seria, para a sociologia institucionalista, uma tarefa deveras extenuante, senão impossível. Os institucionalistas sociológicos postulam que as pessoas tendem a recorrer a mecanismos que as ajudem a decidir e a atuar, no processo de solução das situações cotidianas; para estes pensadores os modelos oferecidos no ambiente institucional cumpririam esta função (Idem, p. 210). Os indivíduos se utilizariam de uma racionalidade prática, buscando no seu conjunto de conhecimentos tácitos e tipificações cognitivas oriundas de sua interação com as instituições, a forma mais adequada para interpretar uma situação e agir em acordo com ela (DIMAGGIO; POWELL. 1997, p. 138).

Um terceiro e último aspecto a salientar como uma característica própria da escola sociológica ante as demais, no estudo das instituições, são as práticas institucionais, como elas surgem e se modificam. Nesta corrente de pensamento, o desenvolvimento das mudanças dentro de uma organização é motivado por uma necessidade de fortalecer sua legitimidade e a de seus membros, diante da sociedade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211). Diferente do que ocorre com a escola da escolha racional, que compreende que as transformações institucionais são realizadas visando à eficácia que os arranjos organizacionais podem proporcionar às pessoas neles envolvidas, o institucionalismo sociológico “tende a ver a mudança

institucional em termos de uma relação de convergência entre as instituições e o cenário histórico-social" (NASCIMENTO, 2009, p. 109).

Neste debate sobre as mudanças institucionais visando uma maior legitimidade social, a questão central que se apresenta é o isomorfismo, ou seja, como organizações de um mesmo campo de atuação, acabam possuindo uma estrutura formal semelhante. Paul Dimaggio e Walter Powell argumentam que as transformações isomórficas em uma organização ocorrem principalmente a partir de três mecanismos: o coercitivo, o mimético e o normativo (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999, p. 10; NASCIMENTO, 2009, p. 109, HALL; TAYLOR, 2003, p. 212). No caso em que a coerção é o principal razão da mudança, a transformação ocorre em função de pressões externas, que podem ser exercidas pela autoridade do Estado, por organizações mais fortes ou por pressão do conjunto da sociedade. O mecanismo do tipo mimético ocorre quando uma organização visa adaptar-se ao seu campo específico. Estas mudanças se sucedem, por exemplo, em virtude da necessidade de atualizar-se tecnologicamente, para adotar práticas já consagradas em outras organizações ou para fazerem frente à sua concorrência. Já a mudança ocasionada por um mecanismo normativo, é a que ocorre quando há uma homogeneidade de práticas e formas de interpretação dentro de um dado campo organizacional, frente aos desafios e problemas que colocam em risco sua autonomia; faz parte deste processo normativo o papel que desempenha o corpo de profissionais e sua autoridade cultural para ditar as normas e práticas a toda a área do conhecimento a que pertencem.

Resumindo, o neoinstitucionalismo sociológico ao considerar elementos culturais, como os símbolos e os hábitos, como formas institucionais, possui um entendimento mais amplo do que significa instituição, daquele que é defendido, por exemplo, pelos teóricos da escolha racional. Em segundo lugar, esta abordagem redefine o próprio significado do que é cultura, que passa a ser considerada como um sinônimo de instituição. Por fim, os sociólogos institucionais buscam na dimensão cultural e no ambiente que a compõe, a explicação para as mudanças institucionais.

2.1.3. Abordagem Histórico-interpretativa

Na trajetória dos estudos políticos a abordagem histórica não é algo recente, desde que Maquiavel escreveu seu clássico livro “O Príncipe”, muitos pensadores realizaram seus estudos recorrendo à história para elaborarem suas argumentações, alguns exemplos disto podem ser encontrados na obra de Max Weber, Alexis de Tocqueville, John Locke, e mais recentemente, Maurice Duverger. Porém, com a ascensão do behaviorismo depois da Segunda Guerra Mundial e o desenvolvimento de novas tecnologias computacionais que permitem o processamento de uma grande gama de dados estatísticos, o uso da abordagem histórica nos estudos políticos se tornou incipiente, sendo retomada somente em meados da década de 1970 em diante, com uma perspectiva mais analítica e epistemológica (SANDERS, 2008, p. 40). Apesar das diferentes perspectivas de estudo na ciência política, e das críticas que foram formuladas a ela, a abordagem histórica é um método reconhecido de análise de fenômenos políticos e sociais e possui valor para o desenvolvimento desta ciência.

O neoinstitucionalismo histórico recorre a questões de fundo e a um amplo recorte temporal para desenvolver argumentos que possam explicar os resultados das relações políticas, também utilizam recortes temporais para que possam especificar sequências e rastrear transformações e processos de escala variável; ao invés de estudar individualmente uma instituição ou um processo, os institucionalistas históricos analisam hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e processos, em uma perspectiva de “macro-contextos” (PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 695).

Utilizando esta perspectiva de análise, os teóricos do institucionalismo histórico consideram que as ações coletivas e seus resultados são influenciados pela organização das instituições sociais, políticas e econômicas de uma dada sociedade, e não que elas sejam resultado das disputas entre os grupos de indivíduos. Esta corrente compreende como instituição “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional de uma comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Semelhante aos praticantes da escola da escolha racional,

os institucionalistas históricos consideram que as instituições constituem restrições que influenciam a forma com que as pessoas interagem.

Porém, os defensores destas duas correntes de pensamento diferenciam-se quanto à forma como utilizam esta abordagem. A teoria da escolha racional foca seus estudos nos indivíduos, explorando a forma como eles interagem com as instituições buscando o melhor rendimento para as suas preferências dentro de um cenário de restrições institucionais estáveis. Por outro lado, na abordagem institucional histórica o foco recai sobre as motivações humanas para que sejam atingidas metas, sua evolução no longo prazo, e nos resultados derivados da relação dentro do conjunto dos atores de uma organização, bem como, entre eles e seus competidores externos (SANDERS, 2008, p. 42). A partir desta abordagem, uma questão importante se apresenta, como as instituições impactam no comportamento dos indivíduos? O institucionalismo histórico oferece duas perspectivas analíticas para esta questão, o viés “calculador” e o “cultural”.

Os defensores da perspectiva calculadora consideram que o comportamento humano é instrumentalizado e orientado para um cálculo estratégico, e para que isto ocorra satisfatoriamente, as instituições forneceriam um grau elevado de previsibilidade para as ações presentes e futuras de outros atores. Esta concepção de como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos seria responsável ainda pela sua subsistência, sendo que os atores acabam obtendo mais ganhos aderindo aos modelos de comportamento propagado por uma instituição, do que os evitando. Com mais pessoas concordando com as práticas comportamentais de uma determinada estrutura institucional, mais forte ela tende a ser (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197s). Mais uma vez aqui, parte dos historiadores institucionais se aproxima dos partidários da escolha racional; de fato, as teorias não precisam ser vistas como uma antítese uma da outra, mas precisam ser encaradas como complementares. Elas acabam por possuir diferenças de enfoque, o que pode variar de acordo com a metodologia e a formação intelectual de cada pesquisador (SANDERS, 2008, p. 43; PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 698).

No que tange o viés cultural para a análise do impacto que as instituições possuem na vida dos indivíduos, o comportamento individual motivado pela razão e otimizado pelas ações, é visto com restrições. Na abordagem cultural do institucionalismo histórico, o enfoque recai sobre a forma como os seres humanos interpretam uma situação, e como eles frequentemente recorrem para isto a

parâmetros e modelos já consagrados socialmente. Nesta linha de estudo, as instituições seriam responsáveis por fornecer o conjunto de normas e regras, que condicionam a interpretação e a ação dos indivíduos. Por constituírem o arcabouço normativo que orienta a ação individual, as instituições seriam construções da coletividade, portanto, com menos propensão de mudarem de modo radical e frequente a partir de uma prática individual (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197-199).

Além da forma relativamente particular com que analisam as relações entre instituições e o comportamento dos indivíduos, os adeptos do institucionalismo histórico se destacam pelo estudo da desigualdade de poder existente entre os atores no desenvolvimento e funcionamento das instituições. Para eles, a repartição do poder dentro das organizações é realizada de forma assimétrica, dando mais acesso ao processo decisório a certos grupos do que a outros (idem, p. 200). Esta diferenciação da forma como se distribui o poder em uma instituição, pode começar modestamente dentro dela, mas quando suas condições originárias são sucessivamente reforçadas, as diferenças podem se enraizar profundamente em sua estrutura.

Tal fenômeno pode ser analisado, por meio de uma abordagem bastante comum nos estudos de historiadores institucionais, a saber, a dependência da trajetória, ou *path dependence*, como é mais conhecida. Ela se refere à dinâmica de auto-reforço e retornos positivos de um sistema, sua lógica compreende que diante de uma conjuntura crítica, são empregados mecanismos de *feedback* que acabam reforçando a repetição de um padrão específico no futuro (PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 699). Em outras palavras, significa que diante de uma situação desafiadora, os agentes envolvidos procuram nos modelos cognitivos e nas normas e procedimentos já estabelecidos, a forma mais adequada para enfrentá-la. Neste sentido, vale ressaltar como esta trajetória de dependência é criada. De acordo com os neoinstitucionalistas históricos ela é gerada pelas instituições, ou seja, pelos padrões institucionais construídos no passado que condicionam as ações posteriores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200s).

Apesar de enfatizar as instituições, o neoinstitucionalismo histórico não considera este o único fator a exercer alguma influência sobre os processos políticos e sociais, geralmente buscam inserir os fenômenos institucionais dentro de uma lógica de causabilidade na qual combinam as contribuições das explicações institucionalistas a outros fatores, como por exemplo, questões socioeconômicas e

ideológicas que também tendem a orientar os atores envolvidos nos macro-processos de uma sociedade (idem, p. 201s).

2.1.4. Antagonismo e Convergência

As três perspectivas neoinstitucionalistas dominantes na Ciência Política, a teoria da escolha racional, a abordagem sociológica e a histórica, não se excluem mutuamente. A maioria dos fenômenos e sistemas políticos podem ser interpretados utilizando uma combinação dos diferentes princípios do funcionamento das organizações. Emerson Oliveira Nascimento sustenta “que o novo institucionalismo possui um núcleo teórico comum”, sendo que as três vertentes consideram as instituições a principal, senão a única, condição importante para o estudo de diferentes questões da arena política (NASCIMENTO, 2009, p. 118).

Embora haja este ponto em comum entre as vertentes neoinstitucionalistas apresentadas, é possível identificar distinções entre cada uma destas correntes teóricas. Seus adeptos podem, por exemplo, focar sua atenção em diferentes aspectos do campo de estudo da política, ou ainda, conceber estratégias diferenciadas para a melhoria dos sistemas políticos. Estas diferenças se aprofundam principalmente quando são aplicados elementos fundamentais de cada corrente, como as preferências individuais (escolha racional), as circunstâncias ambientais (sociológico) e os recursos iniciais (histórico), para o entendimento das situações existentes no âmbito político-institucional (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 4). Para distinguir os três novos institucionalismos, no artigo utilizado como referência básica desta seção, Peter Hall e Rosemary Taylor formulam uma análise por meio de duas questões primordiais: como se define a relação entre as instituições e o comportamento humano? E como se explica a origem e a mudança das instituições? (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213-219).

Em relação à primeira questão a ser analisada, a teoria da escolha racional dá grande ênfase nas intenções que os seres humanos possuem na determinação de suas ações, que seriam formuladas por meio de um cálculo estratégico, sobre o qual ainda incidem componentes instrumentais (normas, regras, padrões), que em geral são consideradas como instituições, ou fruto delas. Apesar deste enfoque

resultar em uma considerável contribuição para a análise da vida política, ele privilegia uma visão reducionista das motivações das pessoas, ao mesmo tempo em que superestima a capacidade de previsão de seus modelos. (idem, p. 213s).

Por outro lado, os teóricos do institucionalismo sociológico, ao favorecer o papel da cultura em seus estudos, possuem uma condição diferenciada para analisar a relação entre instituições e o comportamento individual. Dois aspectos são fundamentais e precisam ser considerados: primeiro o viés cultural permite que os teóricos desta corrente identifiquem os modelos cognitivos derivados das instituições, que influenciam a formação das preferências e das identidades dos indivíduos; segundo, consideram que as estratégias dos atores, mesmo aqueles que possuem uma prática notadamente utilitarista, sofrem influência de fatores culturais, pois estes seriam uma condição preliminar, uma situação anterior ao cálculo estratégico adotado pelos indivíduos (idem, p. 214s).

Em comparação com o novo institucionalismo da escolha racional e o sociológico, a teoria do neoinstitucionalismo histórico possui uma perspectiva ampliada da relação entre as instituições e o comportamento humano. Além de seus teóricos recorrerem a elementos caros às outras duas correntes, como o cálculo e a cultura, os partidários do novo institucionalismo histórico analisam as condições institucionais iniciais na qual se desenvolvem o comportamento dos atores. Os indivíduos não agiriam isoladamente, mas de forma coletiva, e ao mesmo tempo em que avaliariam estrategicamente uma situação visando atingir da melhor forma seus interesses, também sofreriam as influências de sua visão de mundo, derivadas do ambiente no qual estão inseridos (THÉRET, 2003, p. 228). Apesar desta abordagem híbrida da questão ser importante para a sua compreensão, ela possui fragilidades. Principalmente porque falta à corrente institucional histórica uma delimitação mais clara de como as instituições afetam a ação dos indivíduos, sendo que alguns trabalhos dos partidários desta corrente deixam de apontar “o encadeamento causal preciso, pelo qual as instituições que eles identificam como importantes, afetam o comportamento que se espera que elas expliquem” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213).

Sobre esta relação entre as regras institucionais e a realização comportamental dos indivíduos, cabe ressaltar ainda, que as pessoas podem divergir do que prescreve as regras institucionais. Para sanar esta problemática que poderia comprometer este viés analítico, os estudiosos institucionais têm procurado compreender melhor a forma de seleção e formação dos indivíduos por diferentes

tipos de instituição e processos; também dão especial atenção a como e por que algumas instituições alcançam um maior grau de confiabilidade do que outras, e ainda, quais as condições institucionais são capazes de motivar os indivíduos a agir em conformidade com os códigos de comportamento apropriado (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 9).

Além das diferentes interpretações que as três correntes institucionais aqui abordadas, possuem para relação entre instituições e a conduta dos atores, uma segunda questão pela qual elas se diferenciam, refere-se à explicação que cada uma das correntes apresenta para a origem e a mudança das instituições. Em reposta a esta questão, o institucionalismo da escolha racional recorre novamente à idéia da otimização dos resultados, a origem das instituições seria fruto de um processo de dedução dos indivíduos, que de forma cooperativa e voluntária, selecionam as funções que desejam que as instituições desempenhem. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). Esta concepção possui reflexo direto na explicação que a teoria da escolha racional formula para entender o processo de mudança institucional. Seus adeptos consideram que as instituições somente se modificam quando há uma perturbação em sua estrutura e passam então a produzirem resultados sub-ótimos; em outras palavras, a mudança em uma instituição ocorre quando ela passa a não corresponder de forma satisfatória às funções desejadas pelos indivíduos a ela relacionados (NASCIMENTO, 2009, p. 109).

Em contraposição ao que concebem os defensores da escolha racional, que entendem o surgimento das instituições como um processo de seleção das funções desejadas pelos indivíduos atuantes nas instituições, os partidários da sociologia institucional consideram que as instituições são criadas em processos nos quais os atores envolvidos emprestam elementos de modelos de instituição já existentes (HALL; TAYLOR, 2003, p. 215). Sobre a explicação formulada para a mudança institucional, a corrente sociológica do neoinstitucionalismo considera que ela ocorre de forma convergente entre instituições e o ambiente no qual estão inseridas. O emprego de elementos de arquétipos já existentes e a tendência de uma nova instituição de se relacionar a um dado cenário parecem ser as razões centrais para o principal fator da mudança institucional para os sociólogos institucionais, o isomorfismo (NASCIMENTO, 2009, p. 109).

Do mesmo modo que a corrente sociológica considera que a origem institucional ocorre em um mundo profuso de instituições, os institucionalistas

históricos adotam a mesma perspectiva, porém possuem visões diferenciadas sobre como as instituições já existentes interferem no surgimento de uma nova instituição. Enquanto a sociologia institucional se fundamenta em uma abordagem mais cognitiva, a abordagem histórica adota uma visão basicamente normativa (THÉRET, 2003, p. 229). O surgimento de uma nova instituição para os representantes desta linha de pensamento, portanto, estaria condicionado às regras e convenções já estabelecidas pelas instituições formais existentes. No que tange à mudança institucional, o institucionalismo histórico elabora uma explicação intermediária entre as concebidas pelas outras duas correntes institucionais aqui abordadas. A mudança seria fruto de uma "tensão inerente à própria instituição". Como ela estaria inserida em um cenário composto por diversas outras instituições, que possuem origens históricas, identidades e interesses diferentes, a relação entre elas produziria tensões internas que deflagrariam um mecanismo de ajuste, de modo que, a tensão possa ser debelada (NASCIMENTO, 2009, p. 110).

Comparando as três correntes teóricas do novo institucionalismo apresentadas nesta seção, é possível identificar ainda que os historiadores e sociólogos institucionais possuem uma visão divergente dos teóricos da escolha racional institucional sobre a concepção das instituições. Apesar de também divergirem sobre este aspecto, ambas as correntes criticam a ênfase dada pela escola institucionalista da escolha racional à razão instrumental como fator exclusivo para a explicação dos comportamentos individuais, considerando ainda que as instituições não são elementos externos ao comportamento e à ação dos atores (THÉRET, 2003, p. 230).

A partir da explanação realizada acima é possível afirmar que apesar de possuírem pontos de convergência, é inegável que os três novos institucionalismos se tratam de correntes distintas de pensamento, fato que, no entanto, não impede que Hall e Taylor defendam o intercâmbio intenso entre elas. Eles consideram que as concepções teóricas próprias de cada escola, podem ser flexibilizadas, de modo que seja possível encontrar um campo de conhecimento comum, no qual a forma como cada abordagem estuda as instituições sirva para complementar ou reforçar umas às outras (HALL; TAYLOR, 2003, p. 220). Apesar disso, a visão de que é possível e desejável, que haja um diálogo ativo e amplo entre as diferentes correntes neoinstitucionalistas, possui algumas limitações. Colin Hay e Daniel Wincott consideram que o institucionalismo da escolha racional e o sociológico,

possuem ontologias sociais incompatíveis entre si. Também argumentam que a ideia de um institucionalismo histórico baseado nos enfoques calculador e cultural, derivados dos argumentos centrais das outras duas correntes neoinstitucionais, não contribui de forma concreta para a análise institucional, pois isto acabaria por enfraquecer o próprio potencial da ontologia do institucionalismo histórico, principalmente no entendimento da relação entre instituições e indivíduos. (HAY; WINCOTT, 1998, p. 951). Em outro texto, Colin Hay critica a tipologia neoinstitucional proposta por Hall e Taylor, por não fazer referência ao construtivismo. No seu entendimento esta abordagem constituiria uma nova corrente institucional, com perspectivas ontológicas, metodológicas e analíticas bastante distintas das demais correntes institucionais (HAY, 2008, p. 56s).

Embora a abordagem institucionalista de Hall e Taylor tenha enfrentado diferentes críticas quanto à forma como estruturam e explicam sua tipologia, é inegável a contribuição que sua orientação oferece ao estudo institucional e às questões teóricas e metodológicas que dele derivam. Este aspecto certamente é aprofundado se a vertente dos três novos institucionalismo apontados por eles for analisada em conjunto com a perspectiva teórica de outros autores que se dedicam ao conhecimento da origem, do desenvolvimento e do papel que as instituições possuem nas sociedades contemporâneas. Neste estudo a abordagem neoinstitucional servirá para que sejam identificados os condicionantes históricos e da cultura política das cidades de Curitiba e Porto Alegre que atuaram sobre suas administrações municipais, possibilitando a análise dos arranjos institucionais existentes e a ocorrência de mudanças na configuração institucional que porventura tenham ocorrido no decorrer das últimas décadas.

2.2. FORMAS CONTEMPORÂNEAS DE DEMOCRACIA

A análise e classificação de modelos e sistemas políticos é um dos campos de estudos mais antigos na teoria política, remontando à tipologia formulada por

Aristóteles no século IV a.C. na Grécia[6], desde então muitas concepções foram criadas, contribuindo para a existência de um campo fecundo de pesquisa. Para propiciar uma visão adequada deste tema às necessidades deste trabalho serão apresentados apenas dois modelos contemporâneos de classificação da democracia, cujo interesse de forma geral repousa em distinguir as formas pelas quais são tomadas as decisões coletivas dentro de um regime político representativo e quem são os atores participantes deste processo.

A primeira classificação a ser abordada é a realizada pelo cientista político holandês Arend Lijphart, seu método recorre à comparação da forma de governo representativo em 36 países e os qualificando em dois grandes grupos, o majoritário e o consensual. Ambos os modelos adotados por ele são originados pela necessidade de responder às seguintes questões fundamentais em uma democracia: a primeira, quem são aqueles que governam, e em segundo lugar, na ocasião de uma situação de dissenso entre a sociedade, a quais interesses o governo atenderá? Os dois modelos concordam que o melhor governo é o exercido pela maioria (por aqueles que a representam), no entanto, eles possuem formas diferenciadas de quem compõe esta maioria e de como ela governa. No modelo majoritário a maioria pode ser representada por uma maioria simples ou relativa, e sua prática política é caracterizada por ser exclusiva (no sentido da concentração de poder), competitiva e combativa. Por outro lado, o modelo consensual procura ampliar o espaço de participação no processo decisório, aumentando o número de atores envolvidos, em muitos casos significando a formação de maiorias absolutas, sendo também identificado por promover a abrangência, a negociação e a concessão (LIJPHART, 2008, p. 17s).

Para efeito de análise e identificação dos tipos de democracia são utilizadas duas dimensões, a primeira recorre a características das relações existentes entre o Executivo, o sistema partidário e eleitoral, e os grupos de interesse, identificado pelo autor como dimensão “executivo-partidos”. A segunda dimensão está associada aos contrastes entre o federalismo e o governo unitário e recebe a nomenclatura de “federal-unitária”. Cada uma destas dimensões é composta por cinco contraposições de características pertencentes a cada um dos modelos propostos. Na dimensão

---

[6] Aristóteles (2005) realizou uma distinção de tipos de governo tendo como base o número de pessoas que compartilhavam o poder e sua orientação moral. As formas ideais de governo seriam a monarquia, a aristocracia e a democracia (direta), e como formas viciadas figuravam a tirania, a oligarquia e a demagogia.

executivo-partidos são analisadas as diferenças existentes na concentração do Poder Executivo, nas relações entre Executivo e Legislativo, no formato dos sistemas partidário e eleitoral, e na composição e o modo de atuação dos grupos de interesse. Já a dimensão federal-unitária realiza uma comparação quanto à forma de centralização do governo, da concentração existente no Legislativo, a flexibilidade da Constituição, a quem cabe a revisão da Carta Constitucional, e a independência de atuação dos Bancos Centrais (idem, p. 18s).

Por meio de seu estudo, Lijphart conclui que no contexto político internacional após a segunda grande guerra, são raros os casos de democracias que empregam o modelo majoritário unicamente, ou preponderantemente. A maioria dos países pesquisados possui uma democracia mais alinhada ao modelo consensual. Contribui para isto, o fato de que o modelo consensual é entendido como mais democrático que o majoritário, pois na comparação das dimensões e suas variáveis, ele “tende a obter um resultado significativamente melhor no amplo quadro de indicadores da qualidade democrática” (idem, p. 23).

Uma abordagem mais tradicional de classificação de modelos de democracia é a realizada por David Held, o sociólogo britânico parte da contextualização histórica para identificar as diferentes formas de regime democrático existentes. Ele identifica dez modelos, divididos em três grupos, os modelos de democracia clássica, os característicos do século XX e a forma que a democracia adquire em um cenário globalizado como o atual. Held também adota uma subcategorização salientando que todos os modelos são democracia, mas podem ainda ser “razoavelmente divididos em dois grandes tipos: democracia direta ou participativa (um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos em que os cidadãos estão diretamente envolvidos) e liberal ou representativa (sistema de governo abraçando agentes eleitos que se comprometem a ‘representar’ os interesses e / ou opiniões dos cidadãos, no âmbito do Estado de direito)” (HELD, 2006, p. 4).

O grupo dos modelos clássicos é composto basicamente por quatro formas, a democracia clássica, o republicanismo, a democracia liberal (estes dois últimos subdivididos em protetor e desenvolvimentista) e o da democracia direta. O segundo grupo apresenta cinco variantes da democracia no século passado, identificando o modelo competitivo-elitista, o pluralista, o jurídico, o participativo e o deliberativo. Por fim, o autor propõe que o significado de democracia na atualidade está ligado às concepções de autonomia e cosmopolitismo, cada um destes termos representando

um variante da forma de democracia atual. Para identificar cada um destes modelos, Held faz uma detalhada contextualização das épocas em que cada um se desenvolveu, identificando ainda, os princípios que os justificam, suas características principais e as condições gerais de seu desenvolvimento.

Neste trabalho não há a ambição de aprofundar cada um dos modelos ou os métodos de classificação adotados por Lijphart e Held. Todavia, para que seja possível amadurecer a discussão sobre a participação e a articulação de interesses políticos nos casos abordados nesta pesquisa, é oportuno apresentar três destes modelos, o competitivo-elitista, o participativo e o deliberativo de Held (2006). Entre os esquemas teóricos democráticos identificados acima, porventura são esses os que melhor podem auxiliar a análise da realidade democrática recente nas cidades de Curitiba e Porto Alegre. Os três modelos serão abordados individualmente nos itens a seguir.

2.2.1. Democracia Competitiva ou “Realista”

O pressuposto fundamental da teoria competitiva sustenta que a democracia compreende um arranjo institucional que possibilita as disputas entre os diferentes atores políticos de uma sociedade, este processo de embate de forças funcionaria como um método capaz de selecionar aqueles que fariam parte das elites políticas dominantes (VITA, 2004, p. 77). Esta concepção de democracia foi defendida por diferentes pensadores políticos modernos e contemporâneos, dois dos principais precursores desta teoria foram Max Weber (1864-1920) e Joseph Schumpeter (1883-1950). Estes autores tinham uma concepção de vida política que implicava em um espaço restrito de participação democrática individual e coletiva. Nos cenários em que ela ocorria, estava sujeita a um enfraquecimento, em virtude da pressão exercida por poderosas forças sociais, fruto do contexto das sociedades modernas e industriais.

Na perspectiva identificada por Vita (2004), os trabalhos de Weber e Schumpeter apontam para uma concepção restritiva de democracia, basicamente como um meio para se escolher os atores que tomariam parte no processo decisório e como um arranjo institucional capaz de coibir seus excessos (HELD, 2006, p. 125).

No sentido de que a democracia consiste em um processo de escolha de lideranças, Joseph Schumpeter escreve, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p 321). Já para justificar que a democracia representa uma forma de limitar a má utilização do aparato partidário, e consequentemente dos recursos da administração pública a que os chefes políticos viriam a ter acesso se eleitos, Max Weber considera que seja necessário existir uma “máquina” (organização formal do processo político) que restrinja o domínio da democracia por “políticos profissionais, sem vocação”. (WEBER, 2002, 103s). Para evitar resultados indesejáveis no processo competitivo pelo poder político dentro de uma democracia, seria necessária a existência de uma cultura liberal de direitos, como a “existência de instituições que protejam a liberdade de expressão política, a liberdade de associação e a liberdade de imprensa (VITA, 2004, p. 78s).

Utilizando os argumentos centrais da visão de Weber e Schumpeter, David Held sintetiza os principais elementos do modelo competitivo de democracia. Semelhante ao apontado anteriormente, o princípio no qual esta teoria se justifica se baseia na idéia de que a competitividade democrática representa um método de seleção de pessoal qualificado, de uma elite política capaz de tomar as decisões legislativas e administrativas, necessárias para o bem-estar da coletividade. As características-chave desta teoria implicam na existência de um governo parlamentar com executivo forte; em um ambiente de concorrência entre elites e partidos políticos rivais; que o parlamento seja dominado pelos partidos políticos; que haja uma centralidade da liderança política na burocracia (entendida aqui como um corpo independente e bem treinado de administradores); e ainda, que exista limites constitucionais e práticos do "alcance efetivo da decisão política" (HELD, 2006, p. 157).

As condições gerais para que um regime democrático competitivo se desenvolva, estão relacionadas com a ocorrência de uma sociedade industrial na qual haja um padrão de fragmentação dos conflitos sociais e políticos; na composição de um eleitorado mal informado e/ou emocionalmente orientado; na existência de uma cultura política que tolere as diferenças de opinião; no surgimento de camadas de peritos e gestores qualificados tecnicamente; e pela concorrência entre os Estados pelo Poder e por vantagens no sistema internacional (idem).

Influenciado pelo ideário schumpeteriano, o modelo de democracia competitiva privilegia a participação das elites políticas no sistema político, somente elas poderiam participar de forma integral dos partidos e do aparato administrativo do Estado. A influência e/ou participação do cidadão comum é encarada como algo indesejável, uma "violação do processo de decisão 'pública' regular" (NOBRE, 2004, p.31).

2.2.2. Democracia Participativa

O contexto das democracias ocidentais após a segunda grande guerra (1939-1945), inicialmente foi marcado por uma relativa estabilidade e pelo consenso social, mas aos poucos esta situação deu lugar a um cenário de crise política destes regimes, sobretudo pela "sobrecarga do governo" e pela fragilidade das teorias que as legitimavam. Por volta do final da década de 1960 ocorreu uma polarização das idéias políticas, proporcionando o surgimento de dois novos modelos de regime democrático, a democracia jurídica representando a "nova direita" e a democracia participativa alinhada com a "nova esquerda" (HELD, 2006, p. 185s).

A democracia jurídica da "nova direita" tem como seu princípio central a iniciativa e a liberdade individual, nesta perspectiva, são defendidas idéias como o livre mercado e um programa político que inclui: a ampliação do mercado, um Estado menos intervencionista, a limitação do poder de determinados grupos (como sindicatos) para possibilitar que seus objetivos sejam alcançados e a formação de um governo forte, capaz de impor a lei e a ordem (idem, p. 201). Tal concepção de democracia tornou a relação entre Estado e sociedade civil instável, na medida em que propunham uma "resignificação" para os conceitos de liberdade, igualdade e democracia. Tal propósito não passou despercebido pelos teóricos da nova esquerda, que também passaram a discutir teoricamente estes conceitos, particularmente o de liberdade, atribuindo a eles também significados próprios, mais alinhados a sua corrente de pensamento (idem, 209).

Dentre os teóricos que se dedicaram à vertente de esquerda da concepção democrática recente, se destacam as contribuições de Crawford B. Macpherson e Carole Pateman. Esta última autora, resgata concepções de Jean Jacques Rosseau,

John Stuart Mill e G. D. H. Cole para formular sua concepção de democracia participativa. Na perspectiva de Pateman, a questão central é a de que os indivíduos e as instituições às quais pertencem não podem ser considerados independentes uns dos outros, estariam em constante interação de modo que haja o máximo de participação política e social possível. Esta atividade teria como principal função a educação dos indivíduos, seja no aspecto cognitivo, como no treinamento para atuar na vida pública, as funções secundárias da educação, seriam sua aceitação e a integração social e política. Estas funções da participação serviriam para a auto-sustentação do processo participativo, sendo que quanto mais os indivíduos participam de um determinado processo, eles se tornariam cada vez mais aptos a fazê-lo. A participação ocorreria em diferentes áreas e âmbitos, mas o local de trabalho seria a área mais propícia para o desenvolvimento das funções da participação. Neste sentido, a distribuição do poder e das oportunidades de maneira equânime entre os indivíduos envolvidos em um processo decisório, seria o fator essencial para o estabelecimento de uma igualdade política entre eles (PATEMAN, 1992, 60s).

Porém como isto poderia ser feito em larga-escala, em uma sociedade altamente populosa e complexa. Os teóricos da democracia jurídica defendem que a participação deveria ser realizada exclusivamente por meio do processo de eleitoral. Macpherson por sua vez, compreende que este momento é importante, mas para que haja uma verdadeira transformação da sociedade e de seu sistema de governo é necessário um sistema político que combine partidos competitivos e organizações de democracia direta. (HELD, 2006, p. 211). O acesso igualitário dos cidadãos ao direito de liberdade e auto-desenvolvimento, somente seria possível em um cenário de ampliação das esferas de participação dentro da relação governo-sociedade. Recorrendo às noções centrais de Rousseau e Stuart Mill, Pateman defende que uma democracia participativa impulsiona o desenvolvimento da humanidade, pois ela:

> “aumenta a sensação de eficácia política, reduz a sensação de estranhamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com um problema coletivo e contribui para a formação de uma cidadania ativa e sábia que implique em um conhecimento e um interesse mais agudo pelos assuntos do governo” (idem, p.212).

Recorrendo às idéias de Pateman e Macpherson, David Held identifica também as principais características da democracia participativa, são elas: a participação direta do cidadão na regulação das instituições-chave da sociedade, incluindo o local de trabalho e da comunidade local; reorganização do sistema partidário, tornando o partido diretamente responsável pela adesão dos cidadãos; a operação de "partidos participativos" na estrutura parlamentar ou congressual; e a manutenção do sistema institucional aberto, para assegurar a possibilidade de experimentação de novas formas políticas. Held complementa ainda que para estes elementos se manifestarem adequadamente há a necessidade de uma melhoria direta na base dos recursos de muitos grupos sociais por meio da redistribuição de recursos materiais; minimização (se possível, erradicação) do poder burocrático na vida pública e privada; a existência de um sistema aberto de informação, para garantir decisões devidamente embasadas; melhor atendimento das necessidades privadas dos cidadãos (como um re-exame do acolhimento de crianças, por exemplo), de modo que, tanto as mulheres como os homens possam ter a oportunidade de participar mais ativamente da vida pública (idem, p. 215).

O modelo democrático participativo ao enaltecer a importância da ampliação da participação dos indivíduos no processo de decisão política, utiliza também uma visão integrada dos indivíduos e das instituições políticas, na qual o Estado e a sociedade civil fariam parte de um mesmo corpo político. Neste caso as Instituições representativas e o próprio Governo seriam meramente “meios de realização da vontade dos cidadãos”. Ao propor esta visão ampliada do domínio social, este modelo encontra limitações à sua efetividade ao se deparar com a organização capitalista de produção, que pressupõe a estratificação social e a primazia das instituições formais do Estado no processo de regulação da economia e da sociedade (NOBRE, 2004, p.31).

2.2.3. Democracia Deliberativa

Algumas concepções de democracia apresentam em comum a idéia de que os cidadãos não são meros objetos da vontade dos legisladores, atuando de forma passiva diante dos governos, eles são entendidos como parte integrante do sistema

de governo de suas sociedades, seja atuando diretamente ou se fazendo representar por mandatários eleitos por eles (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 19s). Neste sentido, David Held acrescenta um viés qualitativo, da seguinte forma:

> "De democratas clássicos a republicanos desenvolvimentistas, dos liberais desenvolvimentistas a democratas participativos, o envolvimento político é valorizado, pois promove um senso de eficácia política, gera uma preocupação com os problemas coletivos e alimenta a formação de um cidadão conhecedor capaz de perseguir o bem comum" (HELD, 2006, p. 231).

No entanto a maioria dos teóricos democráticos não possui esta visão cívica da democracia, para eles esta forma de regime político seria um meio para proteger os cidadãos dos seus governantes e estes da sociedade, para tanto, seria necessário adotar uma sólida estrutura política, capaz de produzir uma elite responsável e capacitada para tomar as decisões públicas essenciais (idem). Estas concepções serviam satisfatoriamente para uma análise das sociedades ocidentais tradicionais, no entanto as transformações políticas, sociais, econômicas, culturais e, sobretudo, tecnológicas, ocorridas após a década de 1960, demandavam uma abordagem do novo contexto democrático que os modelos até então formulados não possibilitavam. Emergiu então durante as décadas de 1970 e 80 a idéia de democracia deliberativa, inicialmente utilizada para identificar uma abordagem política centrada na melhoria da democracia. Não se trata de apenas aumentar a participação política, mas torná-la mais eficiente, utilizando para isto espaços que propiciem o debate, um debate que seja pautado pelo uso público da razão e da busca imparcial da verdade (idem, p. 232).

Gutmann e Thompson enumeram quatro características para identificar a democracia deliberativa (2007, p. 19-23). A primeira e mais importante delas é a necessidade de justificação. Os argumentos, as ações e as decisões que emergem da arena política precisam ser justificados por argumentos justos, de modo que os indivíduos que estão participando do debate, não o possam sensatamente rejeitar. A adoção de argumentos falsos e enganosos descredenciaria a própria justificativa, como também, seria um desrespeito aos demais integrantes do processo deliberativo. A segunda característica apontada pelos autores é que os argumentos que servem de justificativa precisam ser acessíveis a todos os envolvidos, ela deve ser pública e possível de ser compreendida, mesmo que seja apenas seu conteúdo essencial. Outro aspecto próprio da democracia deliberativa consiste na formulação

de uma decisão que seja vinculante por certo período de tempo, que seja capaz de influenciar as decisões governamentais ou outras decisões futuras. Este aspecto está relacionado com a última característica identificada por Gutmann e Thompson, de que no modelo democrático deliberativo o processo decisório é dinâmico, a decisão possui importância tanto para o que ocorre antes dela ser tomada, como para o que acontece depois, mantendo o processo decisório aberto e reconhecendo que seus resultados são provisórios.

Com base nestas quatro características, os autores propõem uma definição de democracia deliberativa, este modelo seria:

> "Uma forma de governo na qual, cidadãos livres e iguais (e também seus representantes), justificam suas decisões por meio de um processo em que os atores envolvidos apresentam uns aos outros, motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura" (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 23).

Semelhante a esta definição é o princípio apontado por Held para a justificação do modelo democrático participativo, para ele os termos e condições da associação política são "estabelecidos com base no consentimento livre e fundamentado de seus cidadãos. A 'justificabilidade mútua' das decisões políticas é o fundamento legítimo para a busca de soluções para os problemas coletivos" (HELD, 2006, p. 253). Este autor ao traçar as características da democracia deliberativa adota um viés processual mais aberto do que Gutmann e Thompson, cuja preocupação é mais normativa. Para Held as características chave deste modelo de democracia seriam as experiências participativo-deliberativas, como sondagens deliberativas, colóquios de deliberação e júris de cidadãos; e as iniciativas de governo eletrônico, por exemplo, disponibilização on-line de informações para acesso direto aos representantes. Outras características seriam também, a E-democracia, incluindo programas on-line que criem novas instâncias públicas, possibilitando análises em grupo e a formulação de propostas de políticas, através de deliberação da vida pública, desde micro-instâncias a configurações transnacionais; e ainda, novas utilizações de referendos deliberativos vinculadas a enquetes, fóruns, etc. (idem).

Por fim, David Held expõe as condições gerais nas quais a democracia deliberativa geralmente se manifesta, fazem parte delas, o pluralismo de valores; a existência de programas que fortaleçam a educação cívica, a cultura e as

instituições públicas, apoiando assim, o desenvolvimento "refinado" e "reflexivo" das preferências individuais; e a possibilidade de financiamento público de órgãos deliberativos e suas práticas, bem como, de associações secundárias que os apóiem (idem).

2.3. GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL NO BRASIL

As cidades são lugares em permanente transformação, sobre elas incidem uma diversidade de variáveis internas e externas, que em maior ou menor intensidade influenciam o cotidiano citadino dos cidadãos comuns e dos gestores públicos. No Brasil contemporâneo as grandes cidades apresentam uma crescente urbanização, este processo regularmente não foi acompanhado de um aprimoramento da gestão pública, ocasionando uma crise dos serviços prestados pelos governos municipais e uma relativa perda da qualidade de vida da população. Houve avanços, porém eles tendem a ser focalizados nos bairros centrais, distantes dos segmentos da sociedade que possuem maiores carências sociais e econômicas, geralmente residentes nas regiões periféricas das cidades (FERREIRA, 2001, p. 13).

A parcela da população mais fragilizada economicamente é aquela que sofre de maneira mais contundente os efeitos dos grandes fenômenos socioeconômicos. O desenvolvimento das cidades brasileiras e o crescimento do PIB nacional, não foram acompanhados por uma melhor distribuição de renda no interior da sociedade (MARICATO, 2000, p. 27), representando um agravamento da questão social em diferentes áreas. Em relação à habitação e às condições de acesso aos serviços públicos, cada habitante de uma cidade é um demandante de moradia e serviços, os processos migratórios e o crescimento populacional registrado na segunda metade do século passado no Brasil, ampliaram estas demandas nas grandes cidades. O ritmo destes processos em paralelo ao da urbanização “acarretou uma expansão periférica e precária das cidades” (SCHEID, 2007, p. 1398).

A precariedade das habitações, notabilizada pelas subhabitações e o processo de favelização, e sua incidência principalmente nas periferias dos grandes centros urbanos é ainda motivada pelo alto valor dos imóveis, incompatível com a

baixa renda de grandes segmentos da sociedade. Gradativamente este cenário tem melhorado, em função de novas políticas habitacionais estatais, aumento do volume e da qualidade das novas construções e pela melhoria da infraestrutura urbana. Porém esta melhoria é relativa, tendo em vista que ainda persiste uma notória desigualdade de condições entre diferentes grupos sociais e entre as regiões de uma cidade (MORAIS, 2002, p. 110). As oportunidades de trabalho e emprego também são distribuídas desproporcionalmente entre a população, as diferenças de condições de ensino entre os cidadãos, favorecem a inserção daqueles que possuem melhor acesso à capacitação educacional e profissional. O mercado de trabalho no Brasil passou por uma reorganização nas últimas três décadas. Foi abandonado um modelo amparado ainda nos conceitos do fordismo, com atividades em tempo fixo, categorias estáveis e padronizadas, com uma divisão do trabalho altamente hierarquizada, e assumido outro modelo, considerado por parte da literatura como um “regime de risco”, com atividades mais flexíveis, diminuição dos postos de comando e categorias mais heterogêneas. (GUIMARÃES, 2004, p. 18).

A condição vivenciada pelos cidadãos no mercado de trabalho possui relação direta com sua situação econômica, que refletirá ainda sobre sua acessibilidade aos serviços de saúde (TRAVASSOS et al, 2000) e educação (HADDAD; GRACIANO, 2003). Os indivíduos que pertencem aos estratos mais baixos da estrutura social não possuem recursos para buscar estes serviços no sistema privado, dependendo da oferta da rede pública e dos serviços subsidiados pelo estado. Ocorre que a rede pública de saúde e educação no Brasil é precária, não dispondo de vagas suficientes para atender a demanda, e salvo devidas exceções, não oferece um serviço de qualidade. Até o início da década de 1990 as áreas da saúde e educação eram de atribuição predominante dos Estados e da União, com a implementação de reformas administrativas de viés gerencial no decorrer da década, foi adotada uma política de descentralização que delegou aos municípios boa parte da responsabilidade pela gestão das áreas de saúde, educação, assistência social, e em menor escala, habitação e saneamento básico (ARRETCHE, 1999, p. 115s).

Em relação à expansão urbana, nos grandes centros ela geralmente ocorreu de forma desordenada, muitas vezes sobre áreas de proteção ambiental, de mananciais, de bacias hidrográficas, encostas de morros ou fundos de vale, causando a poluição e a degradação dos ecossistemas, expondo a população ali residente a riscos ambientais e a danos a sua saúde (JACOBI, 2005, p. 4). Estas

ocupações ocorrem à revelia das diretrizes para o uso do solo estabelecidas pelos municípios; em consequência, geralmente estas áreas não costumam contar com um atendimento eficaz de transporte público, que assegure a acessibilidade das populações ali localizadas às opções de lazer, trabalho e demais serviços públicos e privados existentes nas cidades. As relações entre o uso do solo e o transporte nas cidades são determinantes para a mensuração do nível de mobilidade urbana existente nos centros urbanos (CAMPOS; RAMOS, 2005), ao ocuparem regiões periféricas e com um serviço de transporte público limitado, os indivíduos têm seu direito de ir e vir cerceado, restringindo sua circulação às redondezas de sua moradia, que em geral não corresponde à demanda por bens e serviços públicos e privados daquela população.

Outro problema crescente nas cidades brasileiras, em particular nos médios e grandes centros, é o fenômeno da violência urbana. Suas causas são atribuídas a vários fatores, expectativa de consumo frustradas, legislação permissiva, sistema penal deficiente, corrupção institucionalizada, corrosão dos valores morais, entre outros. Ele se manifesta por meio de assassinatos, roubos, sequestros, tráfico de drogas e armas, que repercutem de uma forma ou de outra sobre toda a sociedade brasileira (VELHO, 2000, p. 57). A dinâmica dos macros fenômenos socioeconômicos implicam em efeitos diversos para as cidades, na maioria das vezes representam problemas para os quais os administradores públicos não as prepararam. Elas não podem ser encaradas como ambientes monolíticos, por fatores regionais ou internacionais elas estão em constante transformação, produzindo novos fatos e necessidades sucessivamente, um contexto que requer um gerenciamento arrojado e competente do poder público local.

Na condução da administração municipal, é necessário que os gestores públicos dediquem uma atenção especial, aos cidadãos com pouca renda e moradores das áreas periféricas. É esta parcela da população que está mais vulnerável aos efeitos adversos do desenvolvimento urbano, como a falta de moradias, o agravamento dos problemas ambientais, a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, o acesso limitado ao transporte público, a precariedade dos serviços estatais de saúde e educação, o aumento da criminalidade, entre outros. O grande desafio para os gestores públicos é ampliar o sistema de serviços municipais tanto quantitativamente como qualitativamente. Isto pode ser alcançado por um lado, com uma ação mais efetiva das administrações municipais no estabelecimento de

metas para a melhoria de seus serviços, e por outro, por meio de uma política de mobilização que aproxime a sociedade dos assuntos da esfera público-estatal (SCHWARTZMAN, 2005, p. 65).

Estes elementos da realidade urbana brasileira, também permearam o desenvolvimento de Curitiba e Porto Alegre nas últimas décadas, na parte final deste trabalho será feita uma análise dos modelos de gestão empregados por ambas a cidades, o que acaba por definir a forma com que cada uma delas responde aos seus diferentes problemas urbanos. Mas para que esta abordagem seja realizada de modo adequado, é necessário conhecer um pouco mais sobre as questões contextuais, teóricas e práticas referentes à gestão pública; particularmente no que se refere à realidade local dos municípios brasileiros, aspectos estes, que serão tratados nos próximos itens desta seção.

2.3.1. Concepções de Gestão de Políticas Públicas na História Brasileira

Diante das exigências do mundo contemporâneo as administrações públicas municipais têm procurado adaptar-se, adotando novos modelos de organização, e diferentes práticas de gestão de políticas públicas. Estas mudanças estão em consonância com as transformações pelas quais passou a organização do Estado brasileiro ao longo do tempo. Neste sentido, a administração pública brasileira pode ser dividida em fases nas quais um modelo político ou de gestão prevalece sobre os demais, reflexo da influência que o contexto social e institucional exerce sobre as ações estatais em cada período histórico. As primeiras experiências relevantes remontam à chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808, e se estendem por todo o período monárquico até a proclamação da república em 1889. Nesta fase o regime político é pautado pelo que Max Weber caracterizou como Patrimonialismo, uma forma de “poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição” (CAMPANTE, 2003, p. 156). Toda a ação

administrativa estava diretamente ligada ao mandatário por meio de um estamento[7], o que não representava uma centralização total da atividade governamental, sendo que os funcionários possuíam um elevado poder decisório sobre diferentes questões administrativas, como escreve Raymundo Faoro acerca do patrimonialismo estamental no Brasil imperial:

> "(...) concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de concessão de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia" (FAORO, 1975, p. 737).

Este estamento burocrático do Estado raramente cumpria de forma eficiente suas atribuições, o que frequentemente gerava problemas com os grandes proprietários rurais. Esta classe detinha consideráveis recursos econômicos e em certa medida, representava um poder paralelo ao poder do Estado imperial. O crescimento da influência desta classe e o seu descontentamento com as determinações imperiais contribuíram para a instauração da República em 1889. Neste momento, têm início um novo período político e institucional, a atividade estatal ainda era pautada pelo patrimonialismo com um viés fortemente clientelista, mas o poder econômico já não repousava somente sobre os membros do aparato político-estatal, estava centrado principalmente sobre o patronato rural. Com a instauração de um sistema eleitoral mais amplo, o estamento do período imperial aos poucos é substituído por mandatários eleitos e funcionários mais especializados. A realização de sucessivas eleições, o frágil regime institucional e a concentração de poder dos grandes proprietários rurais, proporcionaram o surgimento de um arranjo institucional conhecido como "Coronelismo" (LEAL, 1978).

Os políticos não poderiam prescindir do eleitorado rural que representava a maioria dos eleitores, recorriam aos "coronéis"[8], que exerciam o poder econômico e político nas localidades do interior, para que conseguissem os votos desejados. O

---

[7] Corpo de funcionários escolhidos pelo governante, distribuídos por toda a estrutura administrativa do Estado. Em busca de um maior status social, se apropriam e desfrutam dos benefícios econômicos que seus cargos proporcionam.

[8] O termo coronel deriva dos comandantes da Guarda Nacional do período imperial, e passou a ser dado pelo povo a todo e qualquer chefe político, nas localidades do interior quem exercia esta condição de fato eram os fazendeiros, que em função de seu poder econômico, controlavam de diferentes formas o cotidiano das pessoas de sua localidade.

coronel, por meio do "voto de cabresto"[9], angariava o apoio necessário para a eleição de um político, este ao ser eleito se comprometia com as demandas do coronel, consolidando seu poder e as bases do sistema (idem, p 43). Esta prática foi responsável por uma acentuada desorganização administrativa nos municípios interioranos, sendo que a interferência do coronel direcionava as ações dos governos locais para seus interesses, em detrimento das necessidades da população em geral.

O Coronelismo predominou na política e na administração pública brasileira até 1930, quando Getúlio Vargas assume a Presidência da República após um levante militar. Tem início um período de modernização das atividades estatais, o modelo tradicional amparado basicamente na cultura e nos costumes diminui sua predominância e abre espaço para um formato baseado na execução das leis, o modelo racional-legal. Este conceito de administração pública também foi introduzido por Max Weber e caracteriza-se pela ênfase na burocracia estatal, impessoalidade das iniciativas governamentais, pela adoção dos critérios de meritocracia para o serviço público, na objetividade administrativa e na separação do quadro de funcionários dos meios materiais da organização (WEBER, 1999, 2002).

Um sistema mais adequado aos novos desafios impostos pelas mudanças socioeconômicas pelas quais passava o país, como a cristalização da economia capitalista, a progressiva industrialização, a urbanização das cidades e a progressiva estratificação da sociedade. As transformações que tiveram início na década de 1930 foram aprofundadas nas décadas seguintes, a atuação do Estado se tornou mais heterogênea com a incorporação de novas demandas e o governo atuando diretamente nas mais diversas áreas, das atividades sociais às econômicas. A ampliação da agenda governamental refletiu em uma crescente burocratização do Estado brasileiro, este processo resultou em um aumento do poder político e decisório do funcionalismo, como preconizou Max Weber:

> "Em um Estado moderno, o domínio efetivo que não se manifesta nos discursos parlamentares (...), mas sim, no cotidiano da administração, encontra-se necessária e inevitavelmente nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil" (WEBER, 1999, p. 529).

---

[9] Voto determinado pelo coronel mediante sua predominância em relações de submissão, apadrinhamento e benéficos econômicos, sobre parcela dos eleitores de um município.

Este modelo teve seu auge durante o regime ditatorial (1964-1985), no qual a ânsia centralizadora dos militares fez com que a burocracia acabasse por permear praticamente toda a vida da sociedade. Porém a realidade social, política e econômica do Brasil não contribuiu para que os eventuais ganhos do modelo racional-legal se efetivassem no país. Nos últimos anos de regime militar, o elevado grau da organização estatal não representava uma melhora dos serviços públicos, implicava sim, em uma perda do controle da gestão da máquina pública. Seu gigantismo também se tornava demasiadamente oneroso para o Estado, principalmente em um momento de estaginflação[10] da economia nacional.

As limitações da aplicação do modelo racional-legal ao contexto brasileiro desgastaram o governo militar e contribuíram para a redemocratização do país, processo que culminou com a eleição indireta de um presidente civil em 1985 e a promulgação de uma nova Constituinte em 1988. A carta constitucional promulgada não enfatizou um modelo de gestão em particular, sendo que seu texto é "heterogêneo, sem o predomínio absoluto de uma única tendência política" (CONSTITUIÇÃO DE 1988, 2001, p. 1581). Por exemplo, seu texto original era marcado por um elevado grau de intervenção do Estado na economia e pela concepção de universalização dos serviços sociais, propostas identificadas com a esquerda política, por outro lado apregoava uma descentralização do Estado repassando aos Estados e Municípios mais competências administrativas, idéia mais alinhada com o liberalismo de direita.

Como os constituintes não definiram explicitamente um modelo político-administrativo para o país, somente em meados da década de 1990 é que o cenário institucional do Estado brasileiro se tornar mais claro e coerente. Neste momento dois modelos ganham espaço e se tornam referenciais para nossos administradores públicos, a gestão democrático-participativa e principalmente a gestão gerencial (*New Public Management*). Alguns dos objetivos destes modelos eram semelhantes, como a solução da crise fiscal na qual se encontravam os diferentes níveis de governo, a superação do regime demasiadamente burocrático instaurado no país e a melhoria do desempenho da prestação de serviços (MARINI, 2003, p. 81).

O gerencialismo na administração pública é influenciado pelas práticas administrativas do setor privado, e consiste basicamente na adequação da gestão

---

[10] Conjuntura econômica que combina estagnação produtiva e alta inflacionária.

pública a métodos e processos utilizados pelas empresas. A experiência gerencial brasileira tem início em 1995 no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, com o "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[11]". No âmbito Federal as ações gerenciais foram voltadas para:

> "a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente), a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública) e a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração, realização de concursos públicos e intensificação da capacitação de funcionários, visando promover a mudança cultural)" (MARINI. 2002, p. 47).

As reformas preconizadas na esfera Federal repercutiram nos Estados e nos municípios, primeiramente na área financeira com a adoção de novas regras de responsabilidade fiscal que além do aprimoramento da administração tributária e financeira institucional, fortalecia a consciência fiscal da sociedade, que passava a acompanhar mais atentamente a execução dos gastos públicos. O processo de Reforma Gerencial no Brasil ainda está em curso, sendo aprofundado principalmente no âmbito estadual e municipal (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 14). Nestas instâncias o gerencialismo se manifesta geralmente por meio de um planejamento estratégico dos objetivos estatais, da adoção de fórmulas de avaliação de desempenho e pela descentralização de serviços (terceirização). Apesar deste modelo de gestão pública ter predominado no país durante os anos 1990 e meados da década seguinte, paralelamente a ele desenvolveu-se diversas experiências de democracia-participativa em governos mais orientados pelos ditames da esquerda do espectro político-ideológico, particularmente nos governos chefiados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O modelo democrático-participativo é mais associado à esquerda política, em função de suas características cooperativistas e sua identificação com as demandas sociais. A contribuição da democracia participativa para a sustentabilidade das políticas públicas e a aproximação da sociedade das questões estatais que ela

---

[11] O processo de Reforma do Estado foi antecedido por um plano de estabilização econômica (Plano Real) iniciado em 1994, ainda sob o governo de Itamar Franco, e tendo Fernando Henrique Cardoso como titular do Ministério da Fazenda. O sucesso do Plano foi fundamental para a eleição de Fernando Henrique para a Presidência, e as políticas de reforma formuladas em sua gestão.

promove, fazem com que este modelo seja “aceito de modo generalizado por todo o espectro político e ideológico, pelas agências internacionais de financiamento e pelas distintas correntes teóricas que se dedicam aos temas da democracia e da gestão pública” (NOGUEIRA, 2004, p.118).

O aumento da participação popular na tomada de decisão pode ser verificado já no processo de construção da nova constituinte. Os setores mais organizados da sociedade civil, particularmente as organizações religiosas, contribuíram ativamente para que fossem incluídos no texto constitucional mecanismos de democracia direta como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo (LYRA, 1999, p. 25). No âmbito municipal sugiram novos espaços e canais de participação da população, como os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. O modelo democrático-participativo estimula a organização da sociedade ao permitir que os cidadãos possam influenciar no processo de formulação e implementação de políticas públicas, aspecto este que no modelo gerencial é bastante limitado. Ao aproximar a sociedade da organização estatal, a democracia participativa gera um maior comprometimento da população com os assuntos de ordem pública, um aumento do controle da sociedade sobre a atuação dos agentes estatais, e consequentemente, ampliando a accountability da administração pública, ou seja, a prestação de contas à sociedade das atividades do setor público (FREY, 2007, p. 141).

As principais contribuições e inovações do modelo democrático-participativo para a gestão pública são a modificação da articulação entre governantes e governados, a promoção de novas formas de controle do governo pela sociedade, o fomento de parcerias dentro e fora do Estado, a superação do formalismo e da burocracia nas operações de gestão pública, a sugestão de novas formas de gerenciar os recursos e o procedimentos estatais, a adoção de critérios de eficiência administrativa e a exigência de recursos humanos qualificados (NOGUEIRA, 2004, p. 145-151). Tais preceitos se expressam na administração pública brasileira contemporânea, em especial por meio da profusa formação de conselhos gestores de políticas públicas e pelas iniciativas de orçamento participativo. A emergência concomitante destes dois modelos aliada a transformações políticas e socioeconômicas globais, apontam para uma mudança teórica e prática da administração pública tradicional, “frisando novas tendências de uma gestão

compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor" (FREY, 2007, p. 138).

A participação de novos atores no processo de gestão de políticas públicas é viável em função da adoção de estruturas burocráticas horizontais, possibilitadas pelo surgimento de formatos informais de articulação, potencializados pelos avanços tecnológicos recentes, e pela abertura de novos canais de participação. Estes elementos manifestam uma mudança paradigmática orientada para uma administração pública organizada em forma de rede. Nas últimas duas décadas, paulatinamente a sociedade e o Estado no Brasil tem estabelecido um maior grau de articulação por meio de sistemas organizados em formato de rede (MARQUES, 2006). A ponto dos diferentes setores sociais já não poderem ser encarados somente por uma perspectiva autônoma e estanque, dada a intensidade das relações que passaram a estabelecer entre si e o aprofundamento de sua interdependência. De forma análoga, o processo de gerenciamento municipal também amplia a instauração de redes, distribuindo as responsabilidades sobre uma política pública em diferentes áreas da estrutura estatal e estabelecendo parcerias com setores da sociedade civil, demandando uma maior interação entre estes atores.

A gestão em rede das políticas públicas é um reflexo da tentativa de adaptação da administração pública à dinâmica volátil da sociedade contemporânea. Esta mesma realidade contribui para que a identificação dos modelos de gestão na administração pública brasileira já não possa ser entendida apenas observando cada uma de suas formas individualmente. Isto porque, cada vez mais os governos tendem a adotar concomitantemente mecanismos de diferentes modelos ao procurar suprir as demandas da sociedade. No campo teórico eles muitas vezes apresentam aspectos contraditórios e auto-excludentes, no entanto, na realidade da gestão pública as práticas próprias de cada modelo podem ser aplicadas paralelamente ou em conjunto pelos administradores públicos.

2.3.2. O Ciclo das Políticas Públicas

A abordagem das políticas públicas por meio de seu processo de construção e efetivação também constitui uma forma de análise importante, pois a delimitação de diferentes fases proporciona a investigação “das constelações de poder, das redes políticas e sociais, e das práticas político-administrativas que se encontram em cada fase” (FREY, 2000, p. 226). No entanto, neste item do trabalho, estes elementos que permeiam todo o ciclo das políticas públicas não serão aprofundados, tendo em vista que eles são mais bem discutidos nos itens anterior e posterior, aqui a ênfase recairá sobre a descrição das principais fases do processo e dos problemas e potencialidades que elas apresentam.

A formulação de políticas públicas está diretamente ligada às demandas apresentadas pela sociedade, porém a simples existência de uma necessidade dos diversos segmentos civis e privados, não implica necessariamente em uma ação de resposta por parte do poder público, ou que ela quando tomada, alcance bons resultados. A profusão de problemas sociais, econômicos e infraestruturais variados, e a diversidade de modelos e práticas de gestão dificultam o estabelecimento de prioridades e a tomada de decisão. As demandas muitas vezes não são claras e objetivas, requerendo um processo de análise detalhado para que se chegue a uma definição acertada de que medida se deve tomar (SUBIRATS, 2007, p. 200). È importante levar em conta as diferentes variáveis que atuam sobre a questão, identificar os interesses envolvidos e quais as ações possíveis de serem adotadas. Como existem múltiplos problemas para a administração pública enfrentar, se faz necessário estabelecer uma hierarquização de sua relevância pública, de modo que sejam elencados os mais prioritários.

Para que se chegue a uma agenda de trabalho, o gestor público pode estabelecer alguns indicadores que o orientarão na direção das demandas mais urgentes. Podem ser consideradas evidências de sua relevância, se a demanda representar uma crise instaurada ou passível de se agravar no futuro; caso ela sobressaia como a principal causa ou conseqüência de um problema mais amplo; quando a demanda possuir forte apelo da opinião pública e cobertura dos meios de comunicação; se suas dimensões e efeitos nocivos crescerem paulatinamente; e quando atingem a imagem do poder público (idem, p. 205s). Há ainda demandas

que são inseridas na agenda institucional sem apresentarem alguns destes elementos, mas que se tornam objeto da ação estatal por pressão de setores organizados da sociedade (sejam eles, sociais, políticos ou econômicos). Além de assimilar e reagir a demandas já existentes, a administração pública pode incorporar temas que possuem pouca ou nenhuma pressão por parte da sociedade, quando constatar que tal questão pode se agravar no futuro (idem, p. 208).

Posteriormente à definição das demandas são formuladas as políticas públicas que visam sua solução. Não é recomendável adotar práticas pré-estabelecidas, as propostas que foram eficazes para a dissolução de um problema podem levar a resultados insatisfatórios em outros casos. Mesmo que as situações pertençam à mesma área e possuam uma conjuntura análoga, as possíveis diferenças de intensidade e incidência das variáveis sobre o problema o tornam singular, de modo que é necessário elaborar uma proposta específica e direcionada a ele. Nos modelos Burocrático e Gerencial, regularmente os principais atores envolvidos neste processo são os burocratas e os políticos, com outros personagens figurando de forma secundária. Nos governos em que a democracia participativa é aplicada, os setores mais representativos da sociedade ganham importância e exercem um importante papel na defesa de suas demandas, De acordo com Maria da Glória Gohn:

> “A democracia participativa demanda um tipo de participação dos indivíduos e grupos sociais em termos qualitativos e não apenas quantitativos. Para isso ela tem de alcançar segmentos diferenciados que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas e das demandas sociais como das áreas que precisam ser conservadas para que não se deteriorem” (GOHN, 2004, p. 61).

Como abordado anteriormente, a participação destes segmentos da sociedade se expressa neste modelo de gestão em especial por meio dos conselhos gestores e pelas iniciativas de orçamento participativo. Nos governos cuja administração possui experiências consolidadas de gestão em forma de rede esta influência também ocorre mais intensamente que no modelo burocrático e gerencial, porém a mensuração de sua efetividade é problemática, tendo em vista que, neste modelo a atuação dos agentes externos ao Estado tende a não ser formal, com baixa delegação de competências a estes atores. Ao formular uma política pública os participantes do processo precisam coletar o máximo de informações sobre o problema, analisar qual o formato de política mais indicado, projetar os custos de

sua execução e estabelecer indicadores para seu monitoramento e avaliação. Estas, entre outras tarefas, podem fazer parte de um esforço coordenado de gestão, cujas principais expressões no âmbito municipal são o Planejamento Estratégico e o Plano Diretor (ULTRAMARI; REZENDE, 2008). Ambos são formulados não apenas por técnicos da área pública, mas também devem contar com a participação dos setores da sociedade civil. O Planejamento Estratégico é mais versátil, pois não há uma determinação legal de como ele deve ser formatado, o que já não ocorre com o plano diretor que segue as diretrizes do Estatuto das Cidades.

Toda a proposta de ação pública formulada para que seja efetivada deve passar pela aprovação do Legislativo e do Executivo, culminando na sua formalização em Lei. Este é um ponto crucial no ciclo de gestão de uma política pública, pois muitas ações propostas em lei não são executadas da forma como foram concebidas, como consequência, deixam de atingir seu objetivo (FREY, 2000, p. 228), possivelmente gerando outros problemas para o setor público e a sociedade. Algumas das causas desta dissociação entre o que foi proposto e o que é implementado, são a debilidade das instituições, o desvio de função da política, a má utilização dos recursos, serviços contratados que foram executados parcialmente ou mesmo não foram prestados. Para Eugenio Lahera Parada, a vontade política dos líderes individuais e a participação da opinião pública, são importantes para que as dificuldades na execução de uma política sejam enfrentadas e superadas (PARADA, 2007, p. 241). Paralelo à iniciativa governamental e civil, a implementação de uma política pública ganha maior grau de efetividade se estiver atrelada a mecanismos de avaliação. Eles podem ser realizados em função:

> "De seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados)" (COTTA, 2001, p. 91).

Em se tratando de projetos de infraestrutura pública, a avaliação é orientada basicamente para a observação do cumprimento do cronograma e a sua análise econômica, para que se possa mensurar sua eficiência. A avaliação de programas sociais é mais complexa, pois existem inúmeros fatores que incidem sobre os critérios utilizados como variáveis no processo de avaliação, fatores que muitas vezes fogem ao conhecimento e ao domínio do avaliador (COTTA, 1998, p. 111). Quando a avaliação indica que uma política pública atingiu satisfatoriamente seu

objetivo um ciclo se fecha, caso o processo de avaliação demonstre que os propósitos de uma ação não foram atingidos ou que ela produziu efeitos não desejados, pode-se dar início a um novo ciclo de políticas públicas (FREY, 2000, p. 228s).

2.4. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

O desenvolvimento da democracia e da participação pública na trajetória política do Brasil não é linear, mas pode-se dizer que em geral estão associadas, mesmo que a forma de ambas tenha se modificado no decorrer do tempo. Analisando o período republicano, no qual o regime democrático passou a ser adotado no país, observa-se que a democracia e as experiências de participação alternaram avanços e retrocessos. O processo de consolidação democrática no Brasil passa pela necessidade de ordenamento institucional, processo este "matizado pelas dificuldades de se compatibilizar a dinâmica formal e social" (DOMINGUES FILHO, 2007, p. 60). A fragilidade das instituições políticas é recorrente na história brasileira, e certamente no passado propiciou que regimes democráticos fossem substituídos por governos autoritários e também limitou o aprofundamento de experiências de participação social no processo decisório das políticas públicas. Sobre o mais recente processo de redemocratização iniciado com o fim do regime militar em 1985, ainda há divergências entre os estudiosos da política nacional se os empecilhos políticos e sociais para a execução plena da democracia e dos processos de participação foram ou estão sendo superados (MOISÉS, 2008, p.19).

Uma linha de interpretação que prevaleceu até meados da década de 1990, considera que o atual regime democrático ao ser estabelecido não foi capaz de romper com toda a estrutura institucional e política do regime militar. Tendo em vista que a restauração do governo civil ocorreu de forma progressiva e consensual, por meio de "acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas" (KINZO, 2001, p. 9). Esta forma de transição negociada propiciou a formação de um sistema político cujo padrão da qualidade institucional é

considerado de baixa intensidade. Entre os fatores que corroboram esta interpretação estão a existência de um sistema partidário altamente fragmentado, a incapacidade do Congresso em fiscalizar adequadamente as ações do Executivo, deterioração da relação entre representantes e representados, continuidade de práticas políticas clientelistas e patrimonialistas e a dificuldade de fiscalização e punição de atos de corrupção e improbidade administrativa (MOISÉS, 2008, p.19). Além de permitir a identificação de fragilidades no aspecto institucional, os fatores responsáveis por esta condição da realidade brasileira, também evidenciam que a participação efetiva dos cidadãos no processo decisório democrático ainda carece de melhorias qualitativas; sobretudo no que se refere à superação da desigualdade social e econômica, o que tenderia a propiciar um acesso mais igualitário ao debate e aos espaços políticos (KINZO, 2001, p. 10).

No entanto há de se considerar que, apesar dos evidentes problemas no processo de redemocratização recente do país, não se pode refutar que também existem evidências de uma consolidação democrática e de ampliação das experiências de participação, uma linha de interpretação tem ganhado projeção a partir de meados da década de 1990. Os adeptos desta abordagem, em contraposição aos que possuem uma visão negativa da redemocratização, enfatizam que o Brasil institucionalizou um sistema político centrado no Executivo e nas lideranças partidárias, o que teria possibilitado a governabilidade e assegurado a estabilidade do sistema político, mesmo que isto implique em uma limitação das funções parlamentares (MOISÉS, 2008, p.20). Aliado a este fator, a ampliação de formas de interação entre a administração pública e cidadãos verificada após a Constituição de 1988, também contribui para o fortalecimento da democracia brasileira.

Se por um lado o legislativo nacional e suas instâncias estaduais demonstram serem espaços com pouca penetração e influência do cidadão comum, cresce no país o número de experiências de democracia participativa e deliberativa, principalmente no âmbito local, propiciando uma aproximação dos indivíduos junto à gestão dos assuntos públicos. Há hoje no país uma considerável estrutura de participação, propiciada por iniciativas de orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas e também pela implantação negociada de planos diretores municipais, uma realidade bem diferente da cultura de baixa propensão associativa e de pouca representação social (sobretudo da população de baixa

renda) verificada ao longo do século passado (AVRITZER, 2008, p. 44).

A partir das linhas gerais das duas interpretações existentes do processo de democratização existente no Brasil após 1985 brevemente apresentadas, pode-se considerar que a democracia e a participação no país não estão consolidadas, no entanto, há uma tendência de fortalecimento de suas práticas. Para atingir o objetivo analítico deste estudo é necessário abordar a questão democrática e participativa além da sua abordagem teórica e histórica. Para suprir esta necessidade, nas próximas três seções, é feito um esforço no sentido de identificar as práticas que contribuem para a ampliação da democracia no cenário brasileiro contemporâneo, procurando discuti-los à luz dos modelos conceituais e do contexto histórico abordados anteriormente.

2.4.1. Democracia no Brasil: entre representação e participação

O aprofundamento da democracia brasileira passa a ser tratado aqui, por meio de duas linhas distintas, a da representação e a da participação. O primeiro enfoque se dá sobre os processos representativos pertinentes à estrutura eleitoral e partidária do sistema político no Brasil, e o segundo, trata da constituição de novos espaços públicos no país que possibilitem uma maior atuação dos indivíduos no processo decisório para a formulação de políticas públicas. A questão central que se desenvolve, trata da capacidade que cada um destes modos de ação política, possui para a efetivação dos direitos constitucionais dos cidadãos brasileiros.

A representação política tradicional primeiramente se baseia na existência de eleições, por meio das quais seja feita a escolha dos mandatários do executivo e do legislativo nas esferas municipal, estadual e federal. Este processo é organizado por meio de um sistema eleitoral, que se caracteriza por ser uma construção técnica, institucional e legal; que visa o ordenamento dos mecanismos de representação política, a constituição de governos e a sua legitimidade perante a população, bem como, o aprofundamento da integração de toda a estrutura política (TAVARES, 1994, p. 17). Para que um sistema eleitoral se desenvolva adequadamente em grandes circunscrições geográficas, é necessário que paralelamente a ele existam também partidos políticos, independente da tipologia de seu sistema, as estruturas

partidárias são responsáveis pela organização das forças políticas e sociais e a pré-seleção dos candidatos que irão disputar as eleições (OPPO, 1998, 899).

Esta conjugação de um sistema eleitoral e partidário é utilizada no Brasil desde o império, como a principal forma de representação formal da sociedade. Nem sempre esta configuração esteve atrelada à existência de um regime democrático no país, mas no atual período democrático iniciado em 1985, a realização de eleições sucessivas e a liberdade de associação partidária são fatores que não podem ser dissociados do processo de consolidação democrática recente no Brasil. No entanto, o atual sistema eleitoral e partidário nacional não favorece o fortalecimento da democracia, ou ainda, também não representa uma melhora das condições de participação da população na política. Contribui para isto, a desproporcionalidade da representação entre os Estados na Câmara Federal; fracos vínculos entre representantes e representados; um baixo nível de *accountability* por parte dos governantes; uma alta fragmentação partidária; e um sistema de representação complexo e volátil, que dificulta seu entendimento pela grande maioria do eleitorado (KINZO, 2004).

Paralela a esta realidade contraditória da experiência de representação eleitoral e partidária no Brasil contemporâneo, desenvolveu-se um movimento pela ampliação da participação dos atores sociais nas esferas pública e estatal. Ele se originou no seio das mobilizações da sociedade pela redemocratização do país e se fortaleceu durante o período da assembléia constituinte na segunda metade da década de 1980. Neste processo destacaram-se a atividade política desempenhada pelos sindicatos do proletariado, pelos movimentos sociais ligados à Igreja Católica, pelas organizações não governamentais que trabalhavam para o exercício pleno da cidadania e pelas entidades ligadas à saúde e à assistência social, junto às quais também se engajaram segmentos significativos da classe média (LYRA, 1999, 23s). Mesmo que desempenhando em alguns momentos um papel claramente corporativista, estes atores sociais contribuíram para que a Constituição de 1988 e a sua regulamentação posterior, incorporassem mecanismos participativos que beneficiassem toda a sociedade.

A Carta Constitucional de 88 promoveu grandes inovações, estabelecendo mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e iniciativa popular de lei; ampliando o espaço de atuação das associações civis na vida pública; e promovendo a participação política como um fator central para o exercício da

cidadania. Aspectos que direcionavam para novas configurações da realidade institucional, voltadas para uma menor centralização do poder público e uma maior participação da sociedade na esfera pública (FONSECA, 2007, p. 247). As instituições criadas em decorrência das oportunidades de organização social e acesso ao processo decisório, estabelecidas pela constituição de 88 e sua legislação posterior, passam a desempenhar um importante papel no cenário político brasileiro, principalmente no estabelecimento de políticas públicas (particularmente as setoriais) e no controle das atividades dos governantes e dos órgãos estatais (MENDES, 2007, p. 150).

Os novos institutos democráticos criados no intuito de aprofundar a participação social, não prescindem dos mecanismos de representação; do mesmo modo, a representação política tradicional não significa um obstáculo à participação. Apesar de representarem a base de tipos de democracia distintos, os instrumentos de participação e representação não são incompatíveis, e em muitos casos constituem parte de um mesmo processo de governança. A interação entre estas duas expressões da democracia criam diferentes formatos institucionais, alguns deles com um caráter inovador diante do sistema formal e tradicional da política e da administração pública no país, os exemplos mais contundentes desta perspectiva serão abordados em seguida.

2.4.2. Arranjos Institucionais Inovadores

Diante das demandas econômicas, políticas e sociais que surgem no meio da sociedade, há a necessidade de buscar alternativas que satisfaçam estas necessidades. Na busca deste objetivo ocorre um processo de formulação de regras e construção de mecanismos organizacionais que possam efetivar os desejos dos cidadãos. Esta dinâmica é comum à maioria das sociedades contemporâneas. No entanto, em cada localidade, região ou nação, existem variáveis próprias que acabam sendo determinantes para a configuração das formas institucionais a serem estabelecidas. As instituições resultantes da negociação entre os diferentes atores de uma determinada realidade podem ser também interpretadas como arranjos institucionais (FREY, 2000, p. 240). Como foi apresentado na seção anterior, a

promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma ampliação dos direitos dos cidadãos, visando uma sociedade mais democrática e menos desigual. A partir de então, diferentes forças políticas e sociais se mobilizaram para que os ditames estabelecidos na carta constitucional fossem verdadeiramente efetivados.

As reivindicações da população cresceram e foram encabeçadas pelos movimentos sociais, que pleiteavam um maior acesso ao processo decisório estatal. Em resposta às ações dos atores da sociedade, o Estado brasileiro se modificou e se tornou mais acessível (DIAS, 2004, p. 206), seja com o surgimento de novos arranjos institucionais que possibilitaram a interação entre a sociedade civil e a administração pública, seja também, em virtude da incorporação de temáticas que não compunham a agenda pública até então (DAGNINO, 2002, p. 10). Esta integração entre sociedade e administração estatal é importante para a sustentabilidade e o desenvolvimento das políticas públicas, em particular na área social (NOGUEIRA, 2004, p. 118). A participação também é um dos elementos fundamentais de uma democracia contemporânea. O interesse que as pessoas possuem em fazer parte dos processos decisórios, e a delegação de poderes por parte da população e dos entes da sociedade civil organizada, para que representantes possam apresentar suas demandas na arena política, possibilitam o aprimoramento dos mecanismos democráticos.

Nas duas últimas décadas a participação social no Brasil, se manifesta por meio de diferentes arranjos institucionais, como organizações sociais (ONGs, Fóruns, Movimentos); como instrumentos decisórios ou de proposição de leis (Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular) e ainda como espaços de deliberação ou gestão de políticas públicas (Audiência Pública, Conferência de Políticas, Conselhos) (KAUCHAKJE, 2007, p. 76-83). Os arranjos institucionais que emergiram a partir do cenário nacional contemporâneo são diversos em sua forma, abrangência e orientação temática. Serão abordados a seguir, três exemplos de configuração institucional que possibilitam uma maior participação social no processo decisório das políticas públicas municipais, os conselhos gestores, o orçamento participativo e as redes sociais. Estes arranjos se destacam ante os demais em virtude de sua centralidade dentro do processo de democratização brasileiro, dado o seu caráter inovador no aspecto institucional e o grau de aprofundamento dos princípios democráticos que possibilitam.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

As demandas sociais brasileiras, embora há muito conhecidas, historicamente sempre estiveram latentes do ponto de vista institucional, condicionadas a um modelo contratual contributivo no qual segmentos expressivos da sociedade não contavam com assistência previdenciária e social. Com a Constituinte de 1988 este modelo foi abandonado e adotou-se outro baseado na universalização da seguridade social (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 14), que durante a década de 1990 seria mais bem debatido e regulamentado. Neste período muitos serviços que outrora estavam sob a responsabilidade exclusiva da esfera federal, se tornaram atribuições de Estados e municípios. Esta redefinição das funções entre os três níveis de governo ocorria dentro de um processo de reforma administrativa, que tinha como pano de fundo as concepções de descentralização e democratização dos serviços sociais do Estado.

Na perspectiva de abrir o processo decisório envolvido na formulação de políticas públicas para a participação da sociedade, foram criados inúmeros conselhos gestores. Eles se caracterizavam como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54). Estas novas instâncias deliberativas exercem também uma forma de controle social da atividade estatal, não apenas isto, elas também possibilitam “uma elevação do grau de participação popular a diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas” (DRAIBE, 1989, 35s).

O trabalho desenvolvido nos conselhos gestores muitas vezes é prejudicado por fatores que podem alterar o equilíbrio necessário ao processo decisório entre sociedade e governo; os principais são: dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade; a relação conselheiro-entidade; a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções, entre outros (TATAGIBA, 2002, p. 57). O principal complicador está na relação entre os representantes do governo e os da sociedade; por possuírem meios materiais e humanos em maior proporção e por muitas vezes terem uma agenda pré-definida, os conselheiros ligados ao Estado podem tentar exercer um controle das temáticas debatidas, se recusando em compartilhar o poder decisório.

Outros limites são impostos à prática deliberativa nos Conselhos pela competição entre os membros pela alocação de recursos, por propostas de políticas públicas concorrentes, pela defesa de interesses particulares em detrimento dos posicionamentos resultantes do debate e pela falta de capacitação dos representantes. Estas dificuldades podem ser superadas e não diminuem a importância dos Conselhos, dada a função que hoje cumprem junto à administração pública, no controle sobre as ações e decisões governamentais, na discussão publicização dos projetos públicos, e na construção de consensos entre Estado e sociedade (CUNHA; CUNHA, 2002, p.19).

Orçamento Participativo

Semelhante ao que ocorreu com os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo surgiu nos anos que compreendem o final da década de 1980 e o início do decênio seguinte, e também foi fruto do contexto político e social da época, voltado para uma maior efetivação dos direitos dos cidadãos. Mas a experiência de uma gestão orçamentária mais participativa, possui uma diferença na sua origem em relação aos conselhos de políticas. Enquanto este último surgiu no cenário brasileiro através das discussões travadas no âmbito nacional por ocasião da constituinte de 1988, o orçamento participativo têm sua gênese na esfera municipal, por meio dos movimentos associativos existentes no município de Porto Alegre (RS) durante a mesma década, e pela ação do Partido dos Trabalhadores (PT) nesta cidade (MANTOVANELLI Jr., 2006, p. 92-103). Orçamento participativo e conselhos gestores também se diferenciam quanto ao seu desenho institucional, o primeiro possui uma configuração “de baixo para cima”, ou seja, o processo de decisão parte da base da sociedade para as instâncias do poder estatal, nesta dinâmica a entrada e a participação de novos atores não encontra obstáculos; o segundo arranjo institucional configura uma gestão partilhada do poder decisional, já que os conselhos gestores são formados por representantes da sociedade e do Estado, a participação nestes casos é controlada e sua formação deriva de uma determinação estatal (AVRITZER, 2008, p 44).

Apesar da comparação entre estes dois modelos institucionais servir para identificar suas diferenças, para que seja feita uma conceitualização específica do

orçamento participativo, é necessário conhecer as características que lhe são próprias; ele possui pelo menos quatro. Primeiramente ele se notabiliza como uma concessão coletiva da soberania no âmbito local em favor de instâncias de deliberação, das quais todos os cidadãos daquela circunscrição podem tomar parte com igual acesso ao debate e ao poder decisional. O orçamento participativo também se caracteriza pela utilização integrada de dispositivos da teoria democrática de participação como as assembléias, que possibilitam a participação dos cidadãos na localidade a qual pertencem; e os conselhos municipais, nos quais a vontade da coletividade é realizada por meio da delegação de poder a representantes. Em terceiro lugar, no estabelecimento das disposições que ordenam o processo deliberativo no orçamento participativo, são os próprios participantes que estipulam as regras a serem seguidas. Por fim, a gestão participativa do orçamento, implica na identificação dos segmentos da sociedade menos atendidos pela administração pública local, de modo que os recursos públicos sejam prioritariamente destinados a eles (idem, 2003, p 14s).

A estas quatro características identificadas por Avritzer, podem se somar pelo menos outras duas. Ao analisar o sistema do orçamento participativo de Porto Alegre, Oklinger Mantovaneli Júnior também relaciona quatro aspectos principais na construção deste arranjo institucional. Além da universalização do direito de participação e da auto-regulamentação já citadas, o autor verifica que a participação da população neste caso segue ainda os princípios da publicidade e da prestação de contas. A publicização das decisões tomadas na condução do processo permite que todos os cidadãos, mesmo aqueles que não estão tomando parte das discussões, tenham ciência do que se passa na gestão do orçamento e na aplicação dos recursos, elevando o grau de controle social das ações implementadas. Esta condição ainda é fortalecida pelo princípio da prestação de contas, que no caso porto-alegrense, consiste na exposição às instâncias decisionais do orçamento participativo na cidade, dos gastos, planejamento e andamento dos projetos. A medida tem caráter institucional, já que ocorre regularmente no primeiro semestre de cada ano (MANTOVANELLI Jr., 2006, p. 104).

A aplicação dos mecanismos e princípios de participação na gestão orçamentária de Porto Alegre foi bem sucedida ao longo dos anos, seu sucesso contribuiu para que sua prática fosse adotada em outros municípios e regiões, com diferente densidade populacional e extensão geográfica. Nestas localidades as

particularidades políticas, sociais e econômicas locais, bem como o formato do institucional adotado, são elementos que influenciam diretamente no sucesso ou no fracasso das experiências de orçamento participativo. Nas pequenas e médias cidades a tendência é que elas funcionem bem, mas esta perspectiva positiva depende principalmente da capacidade destes municípios, de financiarem as ações propostas. A gestão orçamentária participativa também tem sido empregada em regiões de grande extensão territorial, como os estados; nestes casos o bom andamento das atividades e o seu êxito estão particularmente atrelados à vontade política dos agentes estatais, e em maior parte, ao desenho institucional adotado. Embora seja um mecanismo mais vinculado à gestão urbana, o orçamento participativo pode ainda ser implementado nas áreas rurais. No entanto, para que seja bem sucedido há que se manifestar adequadamente nestes casos um número maior de suas características, como a existência de um forte associativismo rural, a capacidade de financiamento, e principalmente, a adoção de um arranjo institucional diferenciado, que conjugue as demandas urbanas com as existentes no meio rural (AVRITZER, 2003, p. 30-44).

Além das limitações relativas à utilização do orçamento participativo em circunscrições geográficas de diferentes tamanhos e natureza citadas acima, sua prática também enfrenta dificuldades devido à fragilidade da cultura democrático participativa dos atores da comunidade, o que acaba influindo na forma com que eles se relacionam uns com os outros. Isto se manifesta basicamente de três formas. Em primeiro lugar, por meio de uma baixa propensão à aceitação de compromissos dos membros, o que contribui para o estabelecimento de uma hierarquia entre eles. Em parte isto decorre de um segundo problema; a decisão em muitos casos é tomada pelos líderes e não pelo conjunto dos membros da assembléia comunitária. Isto se torna mais problemático, tendo em vista que os postos de liderança geralmente não acompanham proporcionalmente a estratificação da assembléia, e possuem pouca representação das mulheres e dos segmentos de menor renda, o que potencialmente poderia afetar a distribuição de recursos entre os membros da comunidade. Outra limitação se verifica nos temas abordados pelo orçamento participativo, em geral eles se voltam para a alocação de recursos para a execução de benfeitorias de infraestrutura. No entanto, a administração pública compreende uma grande variedade de questões, como as políticas sociais por exemplo, e o

orçamento participativo precisa considerá-las tanto quanto os bens materiais (idem, 2002, p. 41s).

A exposição destas limitações do orçamento participativo, não diminui o seu valor para o aprofundamento da democracia nas práticas da administração pública e o aprimoramento da teoria democrático participativa. As eventuais dificuldades na sua implementação podem ser superadas desde que seja feita uma avaliação de suas experiências e haja condições políticas, econômicas e sócio-culturais adequadas. Quanto ao desenvolvimento teórico da democracia participativa, sua contribuição é evidente, e as potenciais limitações mais enriquecem o debate do que lhe causam um efeito negativo.

Organização de Redes Sociais

A concepção de que os indivíduos, os acontecimentos e os meios pelos quais eles se manifestam, estão todos relacionados em uma escala que extrapola os limites do cotidiano pessoal, é uma idéia recorrente ao longo da história. Desde a antiguidade clássica ocidental, diferentes pensadores cogitaram que a vida na terra possuía um determinado grau de interação capaz de produzir uma interdependência entre diferentes pessoas e fatos, para descrever este conceito Capra emprega o termo “teia da vida” (CAPRA, 2008, 18). Por muitos séculos este pensamento esteve circunscrito à esfera teórica, pois não havia meios empíricos que comprovassem ou não sua veracidade, mesmo que em parte. O desenvolvimento de novas técnicas científicas, sobretudo no século passado, proporcionou a evidência dos primeiros elementos concretos de uma relação íntima entre os seres. Na década de 1920, ecologistas ao analisar os hábitos alimentares de diferentes espécies de animais identificaram que estes seres estavam ligados de tal forma por uma cadeia alimentar que o ecossistema onde habitavam poderia ser descrito como uma rede contínua de “trajetos metabólicos através de organismos” (idem).

A consolidação do estudo das relações entre os seres vivos pelos estudiosos das ciências naturais gerou elementos para a formulação da teoria dos sistemas pelo biólogo austríaco Ludwig Von Bertanlaffy nos anos 1950 e 60. Para ele os estudos científicos mesmo que desenvolvidos individualmente, ou separados por áreas de conhecimento (biologia, física, química, sociologia, etc.) tinham de ser

entendidos dentro de uma perspectiva relacional, sendo que a natureza não se dividia claramente em diferentes partes e as teorias desenvolvidas por algumas áreas teriam validade para outras (BERTANLAFFY, 1977). Em concordância com o que defendia Bertanlaffy, não tardou para que outras ciências formulassem teorias semelhantes e as utilizassem em seus estudos. Paralelamente à teoria desenvolvida por ele e possivelmente sem a influência de suas idéias, o pesquisador americano Jay Wright Forrester elaborou uma teoria sobre a dinâmica de sistemas, para a aplicação no gerenciamento de dados e informações (KURTZ DOS SANTOS, 2008); Ela foi adaptada posteriormente para a área da Administração e da Economia e sua tese forneceu as bases para o desenvolvimento de uma abordagem sistêmica dos diferentes elementos ligados a estas áreas. No campo das ciências sociais os estudos pioneiros foram desenvolvidos pela sociologia, psicologia social e a antropologia, sendo o antropólogo britânico John A. Barnes o responsável em 1954 pela concepção do termo “rede social” (*social network*) (WASSERMAN; FAUST, 1997, p. 7).

O conhecimento produzido até a década de 1960 proporcionava uma concepção teórica da análise de sistemas relacionais, sendo possível em algumas ciências a verificação empírica de casos determinados. Na década seguinte uma transformação paradigmática teve início na área tecnológica e os reflexos que ela produziu sobre a sociedade global curiosamente eram ajustáveis ao que pensadores e pesquisadores de teorias relacionais haviam concebido anteriormente. Naquele momento o desenvolvimento tecnológico e econômico das principais nações do globo impulsionava uma crescente troca de informações, mercadorias e capitais, sem paralelos na história humana. A intensidade e a proporção desta transformação geravam impactos sobre o comportamento dos indivíduos e da sociedade em geral, novas formas de agir e pensar que também repercutiam sobre o campo tecnológico e econômico, retroalimentando o processo de transformação global, incentivando novas práticas e possibilitando outras descobertas.

Segundo o sociólogo espanhol Manuel Castells, a matéria-prima deste momento de inflexão vivido pela humanidade é a informação, é por meio dela e das inovações a ela atreladas que é possível esboçar algumas características deste evento. Primeiramente, parte considerável das novas tecnologias é desenvolvida para *agir sobre a informação*, sendo ela intimamente associada ao cotidiano humano, a *penetrabilidade das novas tecnologias* gera efeitos profundos no

comportamento dos indivíduos. Os novos recursos informacionais permitem um incremento da interação entre os indivíduos, de modo que surjam arranjos diversos segundo uma *lógica de redes*, uma ampla gama de relações que se estabelecem em todos os tipos de processos e organizações. As duas últimas características são derivadas desta terceira, as redes possuem um alto grau de *flexibilidade*, e as novas descobertas tecnológicas tendem a gerar uma "convergência de tecnologias específicas para a formação de um sistema altamente integrado" (CASTELLS, 2008, p. 108s). A convergência das novas tecnologias de informação gera um efeito de interdependência entre diferentes segmentos de um campo e mesmo entre setores de áreas diferentes. Atualmente a análise de redes é utilizada para o estudo de diferentes áreas do conhecimento, como a telecomunicação, a biomedicina, a sociologia e a ciência política, entre outros. Ela consiste em um importante instrumento para a análise de diversos fenômenos, por meio dela é possível realizar uma análise estrutural e assim poder elaborar explicações do que está sendo analisado (MARTELETO, 2001, p. 72).

Neste sentido, duas formas de abordagem podem ser ressaltadas na metodologia de análise de redes sociais, a histórico-interpretativa e a estruturalista (PENNA NETO; FREY; CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2007, p. 51-55). O primeiro tipo tem como base o estudo dos processos históricos e as práticas tradicionais desenvolvidas por algumas áreas das ciências humanas, como a etnografia, a antropologia e a sociologia. Busca compreender os fenômenos existentes na sociedade, característicos de seu campo do conhecimento, por meio da análise de redes sociais. A forma de utilização do método é variada, os autores ressaltam quatro formas de enfoque, o centrado no indivíduo, outro focado nos movimentos sociais, os casos em que o personagem central é o Estado ou as políticas públicas, e os estudos no qual produção e a circulação (de bens, informações, etc.) é o principal elemento. Na abordagem estruturalista por outro lado, o foco da análise a princípio não está sobre os atores, mas sobre as relações estabelecidas entre eles, e a estrutura social dela derivada. Esta perspectiva procura estabelecer padrões de interação entre os diferentes atores de uma rede, sendo entre os objetivos preponderantes deste procedimento, de um lado, compreender por meio das estruturas sociais articuladas em forma de rede como a sociedade se comporta, e de outro, como o indivíduo é influenciado pelo coletivo social.

Os instrumentos de coleta de dados para a análise de redes sociais, não possuem grandes diferenças para as demais formas de estudos sobre a sociedade, as informações podem ser levantadas por meio de pesquisas documentais, entrevistas, etc.. Há diferentes métodos de coleta de dados (SOUZA; QUANDT, 2008, p. 46-48). O de “rede completa” procura mapear as relações existentes entre todos os atores de uma rede, o método da “bola de neve” utilizada um grupo de atores como base para, a partir deles, rastrear os demais componentes da estrutura. Nas redes “ego-centradas” o método consiste em conhecer primeiramente os atores principais de uma rede (egos), para então estudar a relação existente entre os personagens secundários (alter). O método de múltiplas relações considera que a relação entre os atores de uma rede pode ser de diversos tipos,e que uma rede pode modificar sua estrutura e densidade quando são analisadas formas de interação diferentes. Após a coleta os dados precisam ser relacionados para a análise, para isto eles são identificados de forma que possam ser “lidos” por algum software de análise de redes como o Ucinet e o Netminer, e geradores de sociogramas como o Netdraw e o Pajek.

A análise de redes sociais vem sendo utilizada para o mapeamento de relações pertencentes aos mais diferentes assuntos e contextos, desde os fluxos de informação e sua contribuição para a ampliação do conhecimento científico, à estruturação e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais. No que se refere à sua aplicação, sua grande contribuição porventura esteja na criação de melhores condições de governança na gestão pública, pois um arranjo institucional em forma de rede permitiria “restaurar a legitimidade do sistema político, pela criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada” (FREY, 2007, p. 139). O modelo de gestão em rede pode ser dividido em três tipos, “redes de projetos” acionadas em função de um objetivo preciso; as “comunidades de políticas públicas” articuladas em torno de uma das grandes áreas de atuação do setor estatal (educação, saúde, segurança, planejamento, etc.); e as “comunidades epistêmicas” que se reúnem de acordo com os valores, idéias e técnicas compartilhadas por seus integrantes (MASSARDIER, 2007, p. 173-178). Algumas realidades da administração de políticas públicas atual, como a crescente complexidade da máquina estatal e do acirramento da disputa de interesses, enfraquecem a resposta do Estado às demandas da sociedade. Neste sentido, a gestão em rede ao passo que promove a articulação e a cooperação pode

representar uma maior eficiência das ações estatais:

> “Arranjos de governança podem contribuir para reduzir externalidades negativas de políticas públicas, mas ao mesmo tempo podem impulsionar externalidades positivas através de mobilização integrada das ‘sustentabilidades’ econômica, social, ecológica e política” (FREY, 2007, p. 140).

A aplicação da metodologia de análise de redes e das formas de gestão nela inspiradas, são fomentadas pelo progressivo aumento das inter-relações, possibilitado pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação, bem como pela crescente interdependência entre diferentes áreas. Em um mundo globalizado como o atual, as abordagens conceituais e as práticas baseadas em rede, representam uma ferramenta importante para a pesquisa e o aprimoramento da atividade humana, não somente no campo das políticas públicas, mas em uma ampla gama de segmentos.

3. METODOLOGIA

O presente estudo pertence à categoria de pesquisas sociais, pois ao analisar a relação dos indivíduos e grupos da sociedade civil com as instituições públicas, procura aprofundar o conhecimento da realidade social (GIL, 1994, p. 43). Trata-se ainda de uma pesquisa bibliográfica e exploratória, primeiramente porque recorre à literatura a fim de criar um arcabouço teórico que possibilite a discussão adequada dos modelos de gestão municipal em Curitiba (PR) e em Porto Alegre (RS); em segundo lugar, é também exploratória porque aproxima as formas de administração pública nestas cidades, das abordagens sobre instituições, democracia, participação e gestão pública, relacionados na seção 2 deste documento. Possibilitando uma análise de como estes aspectos se desenvolvem em realidades com histórico e processos distintos.

No processo de revisão bibliográfica, foi realizado um trabalho de identificação dos temas a serem estudados, posteriormente fez-se um levantamento na literatura de fontes que pudessem disponibilizar informações sobre os assuntos

relacionados; realizada a leitura e o ordenamento dos temas, foram elaborados os textos. Com algumas adaptações no procedimento, cada etapa da fundamentação teórica passou por este processo. O resultado foi a redação de quatro seções, a primeira aborda a perspectiva neoinstitucionalista nas suas três vertentes mais estudadas, a escola da escolha racional, a do institucionalismo sociológico e a teoria institucional histórica. A segunda parte contempla as formas contemporâneas de democracia, em particular os modelos competitivo, participativo e deliberativo. No item seguinte, são apresentados questões sobre a gestão de políticas públicas no âmbito local no Brasil, focando o desenvolvimento histórico de seus modelos no país e as fases de seu processo. Na seção final são abordadas a democracia e participação no cenário nacional, sua relação com o processo representativo e os arranjos institucionais originados em meio às práticas democráticas e participativas.

Além deste recorte teórico, o estudo recorre a uma abordagem histórica interpretativa circunscrita à segunda metade do século XX e a meados da década de 2010, no intuito de resgatar o contexto institucional, social e político em que se desenvolveram e se estabeleceram os modelos de gestão pública nas cidades de Curitiba e Porto Alegre. Após esta etapa, as duas situações são analisadas por meio das quatro variáveis fundamentadas na abordagem teórica. O procedimento comparativo requer um processo dialético que possa dar coesão a uma relação entre partes com características opostas (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 75). A dialética pressupõe que as coisas estão em constante movimento, bem como, se encontram relacionadas umas com as outras, de modo que as modificações existentes em um dado elemento causariam alterações em outro a ele relacionado. Neste sentido a dialética se mostra um método com boa adaptação à arena política, um ambiente em que as relações são dinâmicas e os arranjos institucionais estão em constante mudança, aspectos contidos no contexto dos modelos de gestão curitibano e porto-alegrense estudados nesta pesquisa.

O método dialético também concebe que as transformações são estimuladas pela negação, uma situação (tese) seria contraposta a outra (antítese), esta última ao também enfrentar uma oposição geraria outra condição (síntese), que se diferencia das duas anteriores, geralmente por propor uma alternativa melhor que as demais (idem, p. 76). Analisando o caso de Curitiba e de Porto Alegre este procedimento é utilizado para estabelecer uma discussão entre as diferentes práticas e idéias adotadas no processo de formação e consolidação de seus

modelos de gestão pública, por meio do conhecimento de como se mobilizaram e se posicionaram os principais atores políticos e sociais no decorrer do desenvolvimento de cada modelo.

Paralelamente ao método dialético a pesquisa recorre a outras duas metodologias, o método observacional e o comparativo. A observação é uma estratégia adotada “por representar o principal recurso de pesquisa em ciências sociais e possibilitar um alto grau de precisão daquilo que se está estudando” (GIL, 1994, p. 35). No período compreendido entre a década de 1950 e o primeiro decênio deste século, são observados o contexto político, os mecanismos participativos, as práticas democráticas e as características da administração municipal de cada cidade, buscando identificar de que forma transcorreram tais circunstâncias e como elas foram determinantes para a adoção de um determinado modelo administração municipal. Tanto no caso de Curitiba como no de Porto Alegre, a observação foi feita por meio de uma retrospectiva documental e bibliográfica, acesso a fontes noticiosas da impressa e dos governos locais, por uma verificação in loco e pelos apontamentos do próprio autor deste estudo.

As cidades de Curitiba e Porto Alegre foram selecionadas para a pesquisa, por possuírem uma cultura e prática política ligadas a modelos de gestão pública identificados com correntes de pensamento concorrentes dentro do campo político-ideológico. Neste sentido, o método comparativo é utilizado na análise dos modelos de gestão, por permitir a identificação de semelhanças e diferenças entre as partes relacionadas no estudo (GIL, 1994, p. 35), e também como recurso explicativo, permitindo apontar os vínculos causais, entre os fatores presentes e ausentes apresentados nos casos de Curitiba e Porto Alegre (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 83). Apesar de conter limitações como a impossibilidade de estabelecer generalizações, o estudo comparativo como é o caso nesta pesquisa, permite uma abordagem flexível da investigação de temas complexos (GIL, 1994, p. 79), em particular onde os casos comparados possuem realidades consideravelmente diferentes.

Este parece ser o caso das capitais do Estado do Paraná e do Rio Grande do Sul, cidades que na história recente tiveram uma trajetória diversa, e que adotam modelos de gestão distintos. Os métodos de pesquisa e análise descritos acima são empregados de forma a estabelecer um resultado que permita conhecer os principais fatores que contribuíram para que estas diferenças se formassem, um

aspecto essencial para a compreensão da realidade presente e das possibilidades futuras no campo da gestão pública em ambas as cidades.

4. OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CURITIBA E PORTO ALEGRE

O resgate histórico das cidades de Curitiba e Porto Alegre realizado aqui enfoca prioritariamente os fatores que contribuíram para que as duas cidades passassem a ser identificadas nos últimos vinte anos, por modelos de gestão pública distintos. No caso da capital paranaense a afinidade inicial com um modelo tecnocrático e mais recentemente com o novo gerencialismo (*new public management*), e na capital sul-rio-grandense, a identificação com a democracia participativa (FREY, 1996, p. 112; 2007, p. 142). A abordagem se inicia relacionando alguns fatos e circunstâncias de meados do século XX até o início dos anos 1980, uma época importante para a definição do direcionamento que a gestão pública municipal iria adotar nas duas cidades nas décadas seguintes. Posteriormente, o foco recai sobre o período pós-autoritário no Brasil, iniciado em 1985, no qual, à exceção dos primeiros prefeitos de Curitiba e Porto Alegre eleitos no processo de redemocratização do país, as demais administrações municipais representaram um continuísmo político da administração pública em ambas as cidades. Sequência que somente foi rompida com a eleição em 2004 de José Carlos (Beto) Richa e de José Alberto Fogaça de Medeiros para a prefeitura de Curitiba e Porto Alegre, respectivamente. Na parte final da seção as duas trajetórias são comparadas, por meio das perspectivas institucional e democrática, buscando identificar os fatores que contribuíram para a adoção e consolidação dos modelos de gestão pública nas capitais paranaense e sul-rio-grandense, e ainda, em que aspectos os dois casos se distinguem quanto à aplicação dos modelos de democracia contemporânea.

4.1. ASCENÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO TÉCNICO-GERENCIAL EM CURITIBA

O processo de adoção de um modelo gerencial na administração pública na cidade de Curitiba está intimamente ligado ao seu planejamento urbano e às pessoas e instâncias públicas a ele relacionados. Neste sentido, o primeiro fator a ser considerado é a formação do arcabouço normativo e técnico, responsável pela orientação da gestão urbana da cidade durante as próximas décadas. Um momento considerado como uma inflexão na trajetória de gestão da cidade foi a elaboração do Plano Agache entre os anos de 1941 e 1943, seu conteúdo modernista propunha um modelo radiocêntrico de organização do espaço citadino, tendo como foco o sistema viário, o zoneamento urbano e o saneamento (IPPUC, 2004, p. 20).

Algumas das diretrizes deste documento serviram para orientar a formulação do Plano Preliminar de Urbanismo no ano de 1965. Este documento no ano seguinte seria transformado no primeiro Plano Diretor da cidade por meio da Lei Nº 2.828, responsável em grande parte para que Curitiba tivesse a configuração urbana atual. Entre as propostas que foram implantadas e se consolidaram, pode-se citar, por exemplo, a reformulação do zoneamento para o uso do solo, a formação de um sistema viário baseado em eixos estruturais, a valorização e ampliação do transporte coletivo; a preservação do centro histórico; a criação de espaços verdes, e também de uma região específica para o setor secundário da economia, a Cidade Industrial de Curitiba – CIC (OLIVEIRA, 2000, p. 49-53).

Para auxiliar a prefeitura no processo de gestão municipal, na mesma época em que foram formulados o Plano Preliminar de Urbanismo e o primeiro Plano Diretor, também foi criada a Companhia de Saneamento e Urbanização de Curitiba (1963), responsável pelas obras de infraestrutura da cidade, que futuramente perderia algumas atribuições e viria a se tornar a empresa Urbanização de Curitiba S/A – URBS (1980). Criou-se ainda, o Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP (1964), com a incumbência de formar e qualificar o funcionalismo público da cidade; e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC (1965), para colaborar no estabelecimento e na coordenação de políticas para a gestão municipal. A formação destas instâncias do poder público exerceria um importante impacto sobre as idéias que nortearam a administração da cidade,

contribuindo para que ela tivesse um viés notadamente tecnocrático, tal como identificou Louise R. Nazareno ao escrever sobre o processo de racionalização existente na prefeitura de Curitiba no naquele período; “os governos tecnocráticos tendem a recortar, reformar, reajustar para si mesmos os diversos órgãos no intuito de empreender a eficiência dos meios acumulados pelo Estado, como se fosse o seu único propósito” (NAZARENO, 2005, p. 65).

Isto seria potencializado, na medida em que pessoas oriundas de quadros técnicos da administração curitibana passaram a ocupar cargos políticos na administração pública da cidade. O caso mais emblemático desta transposição de funções é a nomeação do arquiteto Jaime Lerner para exercer o cargo de prefeito de Curitiba[12] em duas oportunidades, de 1971 a 1975 e entre 1979 e 1983. Seus mandatos somados ao do engenheiro Saul Raiz (1975-1979), foram fundamentais para implantar o Plano Diretor de 1966 e sedimentar a prevalência do planejamento urbano sobre as práticas políticas da democracia participativa na condução dos assuntos da cidade. Estas administrações ampliaram as perspectivas do referido Plano com a implantação de novos projetos, como na área do transporte urbano o Sistema Trinário que previa a construção de duas vias paralelas aos eixos estruturais, com dois sentidos entre o centro e os bairros; o Plano Massa que propunha um maior adensamento populacional junto às vias do Sistema Trinário; e a Rede Integrada de Transportes – RIT, cuja proposta previa a articulação entre as diferentes linhas do transporte coletivo por meio de novos itinerários, a construção de terminais de integração e a adoção de uma tarifa única (OLIVEIRA, 2000, p. 54s).

Após o segundo mandato de Lerner, entre 1982 e 1989 a prefeitura de Curitiba foi ocupada por políticos com filiação política e visão administrativa diferentes das que prevaleciam até então. Maurício Fruet foi nomeado para exercer o mandato de prefeito entre os anos de 1983 e 1986, Roberto Requião foi eleito na primeira eleição direta após o regime militar e ocupou o cargo de 1986 a 1989. Ambos pertenciam ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, principal legenda de oposição ao Partido Democrático Social – PDS, partido a que Lerner pertencia. Os prefeitos do PMDB promoveram mudanças institucionais e

---

[12] Dada a sua condição estratégica, entre 1968 e 1985 as capitais de Estado foram consideradas “Áreas de Segurança Nacional” pelo regime militar, em virtude desta condição seus prefeitos não eram eleitos diretamente pela população, mas sim, nomeados pelos presidentes militares. Estes governantes geralmente pertenciam à Aliança Renovadora Nacional – ARENA, partido que oferecia apoio ao regime, que em 1980 mudou sua nomenclatura para Partido Democrático Social – PDS.

políticas na forma de administrar a cidade, principalmente no sentido de descentralizar os serviços públicos e o processo decisório, ampliando a influência dos vereadores e da população, perspectiva que estava em evidência devido ao processo de redemocratização do país. Desta forma, “durante o período 1982-1988 a temática da eficiência técnica do planejamento urbano local, outrora tão celebrada, ficou em relativo abandono, tendo sido relegada a segundo plano” (idem, p. 57).

Durante a gestão de Maurício Fruet não se chegou a implementar grandes modificações na estrutura de gerenciamento da cidade, mas destaca-se a realização de uma revisão do Plano Diretor de 1966, inserida no processo de formulação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano – PMUD. Uma proposta bem sucedida desta iniciativa foi a criação de nove regiões administrativas da cidade. O mandato de Roberto Requião foi mais efetivo em relação à reestruturação administrativa, por meio da Lei Nº 6817/86 foram criadas quinze secretarias, a procuradoria geral e a auditoria do município. As novas secretarias contavam com um corpo técnico próprio e bastante atuante dentro de seus respectivos setores, particularmente na relação do governo municipal com as suas regionais. Esta nova configuração institucional e política acabou por diminuir de modo considerável a influência do IPPUC, órgão que durante as gestões de Lerner e Raiz possuía grande força política e centralidade nas ações administrativas (NAZARENO, 2005, p. 66s).

Ao final da gestão de Requião, a população curitibana aparentava um desalento em relação à classe política e às suas práticas. Naquele momento o país vivia um cenário conturbado na arena política e enfrentava uma grave crise econômica, fatores que contribuíram para a valorização do perfil técnico na condução da gestão pública e a obtenção de bons resultados administrativos pelos entes estatais. O cenário era favorável a Jaime Lerner, tendo em vista sua forma tecnocrática de conduzir a administração pública e o sucesso do planejamento de Curitiba face aos desafios que ela enfrentava na época, principalmente em função de seu acelerado crescimento demográfico e urbano. Nas eleições municipais de 1988 ele concorre novamente, e mesmo com apenas doze dias de campanha, se elege para mais um mandato à frente da gestão da cidade (OLIVEIRA, 2000, p. 58).

Em comparação com seus dois primeiros mandatos, Lerner promove uma redefinição de prioridades na sua terceira passagem pela prefeitura, a ênfase maior não recai mais somente sobre o planejamento urbano, mas também sobre o seu desenvolvimento sustentável. São realizadas obras voltadas para o turismo, como a

construção de equipamentos urbanos de referência, entre eles, a Rua 24 Horas, o Jardim Botânico e a Ópera de Arame. Neste sentido a administração municipal passa a utilizar também a lógica do *city-marketing*[13], adotando o lema "capital ecológica" em alusão às políticas de promoção do meio ambiente e educação ambiental implementadas, bem como, em função dos bons níveis de qualidade de vida apresentados pela cidade, como por exemplo, as altas taxas de área verde por habitante. Estas e outras ações, como as realizadas nos setores do transporte coletivo e viário, eram prioritariamente voltadas para a região central, mas as áreas periféricas da cidade também eram contempladas, em particular pelas políticas na área do meio ambiente (FREY, 1996, p. 112s).

Na sua terceira gestão, Lerner também procurou estabelecer algumas mudanças políticas e institucionais. Na organização administrativa, sua gestão diminuiu o número de secretarias e aumentou as atribuições das Fundações, como a Fundação de Ação Social – FAS e a Fundação de Cultura de Curitiba – FCC. Ele se preocupou também com a formação de uma base de apoio, se aproximando dos vereadores e de setores organizados da sociedade civil, como as associações de moradores. Esta postura permitia que sua gestão contasse com o importante canal de comunicação entre população e poder público representado pelos legisladores, mas ao mesmo tempo, não se tornava totalmente dependente deles, tendo em vista a interlocução direta que mantinha com segmentos da sociedade (NAZARENO, 2005, p. 66s). A aproximação da administração Lerner da população, no entanto, não representava uma maior participação social no processo decisório. O sistema político-institucional predominante continuou sendo a democracia representativa e a gestão tecnocrática, a participação da população na tomada de decisão era entendida como algo a ser evitado, pois "levaria a discussões intermináveis, o que impossibilitaria uma ação rápida e eficiente do poder público", a participação da sociedade ocorreria somente quando fosse necessária à implantação de um determinado projeto (FREY, 1996, p. 114, 118; 2007, p. 145). Embora atribuindo um caráter instrumental à participação social, a administração chega ao fim com uma aprovação de 92% pela população, "uma popularidade recorde entre os prefeitos de capitais" (VEJA, 1993).

---

[13] City-marketing consiste na formação de diretrizes e ações que visam a construção de uma marca para a cidade, que possa ser divulgada em outras regiões e países a fim de atrair investimentos e o turismo.

O sucesso das ações realizadas por Jaime Lerner durante os três mandatos em que ocupou o cargo de prefeito de Curitiba favoreceu o estabelecimento de um continuísmo na administração municipal. Com seu apoio dois outros prefeitos pertencentes ao mesmo grupo político foram eleitos, Rafael Greca (1993 a 1997) e Cássio Taniguchi (1997 a 2001, reeleito, 2001 a 2004). Outras evidências desta continuidade residem no fato de que estas gestões contavam ainda com um considerável número de pessoas nos cargos de primeiro escalão, que haviam feito parte do processo de planejamento urbano encabeçado por Lerner; a manutenção do direcionamento de uma política de desenvolvimento sustentável focada no meio ambiente; a construção de novos aparelhos urbanos referenciais para a cidade; a permanência de uma administração técnica focada em objetivos; e a utilização recorrente do conceito de cidade planejada, apesar das limitações cada vez maiores de seu Plano Diretor (OLIVEIRA, 2000, p. 58).

O mandato de Rafael Greca na prefeitura de Curitiba, notadamente representou uma continuação da gestão de seu antecessor, sem apresentar mudanças significativas no plano administrativo e institucional. A maior alteração ocorreu no plano político, quando em 1994 Jaime Lerner fora eleito governador do Estado do Paraná, o que acarretou uma transferência do grupo mais próximo de Lerner para a esfera estadual, abrindo espaço na administração municipal de Curitiba para que Greca pudesse reformular a distribuição de cargos entre aliados pessoais e os partidos de sua base de apoio na câmara. A dinâmica da composição dos apoios políticos e da repartição de poder sofreu forte influência da política estadual também na gestão de Cássio Taniguchi, sendo que dos oito anos que ele esteve à frente da prefeitura, nos seis primeiros Jaime Lerner ocupou o Governo do Estado; a transferência de quadros entre o executivo do Estado e o da capital continuou e as alianças políticas foram ampliadas, principalmente no segundo mandato de Cássio. As nomeações para os cargos de primeiro escalão que anteriormente privilegiavam o critério técnico passaram a ser orientadas por fatores políticos de modo a incluir novos aliados, diluindo assim a coesão do grupo político de Lerner, Greca e Taniguchi (NAZARENO, 2005, p. 72s). No campo institucional, um elemento importante a ser considerado no período que este último foi prefeito de Curitiba é o surgimento de uma nova experiência de gestão compartilhada, o Modelo Curitiba de Colaboração.

Ele teve início no ano de 1997, utilizando como referência, métodos de governança comunitária desenvolvidos no Canadá. Sua proposta era baseada nos princípios da participação e distribuição de responsabilidades entre a sociedade local e o governo municipal, a colaboração se processava por meio de distintos grupos atuando junto à comunidade, nos campos da mobilização, da conscientização e participação, e da formulação de políticas e ações. O que se buscava com o Modelo era que a realidade da comunidade fosse transformada pela iniciativa dos seus próprios membros, para tanto, o poder público abria espaço para eles participassem do processo de tomada de decisão sobre a melhoria das condições locais de vida (FREY; OLIVEIRA, 2006, 282-284).

Apesar de esta iniciativa visar uma maior influência da população no processo decisório, recorrendo para isto a mecanismos participativos, ela não se enquadrava na perspectiva da democracia participativa, mas sim, na do novo gerencialismo que dominava a prática política municipal, estadual e federal na segunda metade da década de 1990. Impulsionadas por um lado, pelas imposições derivadas do processo de globalização internacional e a pouca oferta de recursos públicos, e por outro, pelo agravamento da questão social e a crescente demanda pela ampliação da participação. A utilização das práticas gerenciais serviu para fazer frente a estes desafios no segundo mandato de Cássio Taniguchi, dotando a administração municipal de um modelo de gestão “estratégico, compartilhado, descentralizado, intersetorial e voltado para resultados” (IMAP, 2000, apud FREY, 2007, p. 145).

Ao final do segundo mandato de Taniguchi, a hegemonia política do grupo à frente do comando da capital paranaense desde 1989 estava enfraquecida. Jaime Lerner terminou sua passagem pelo governo do Estado com baixa aprovação entre o eleitorado, não se candidatando a nenhum cargo e afastando-se da militância política. A gestão de Taniguchi também sofre com uma falta de apoio por parte da população e nas eleições de 2002, adversários de seu grupo político são eleitos para o Governo do Estado (Roberto Requião do PMDB) e para a Presidência da República (Luis Inácio Lula da Silva do PT). Estes e outros fatores contribuíram para que o vice de Taniguchi, Beto Richa (PSDB), rompesse publicamente com ele e fosse lançado candidato à Prefeitura (PARANÁ ONLINE, 2004). Apesar de Richa ter pouca aderência ao perfil tecnocrático e não pertencer ao grupo Lernista original, durante a campanha ele explorou sua experiência administrativa e investiu no discurso da continuidade melhorada, ciente de que a gestão tecnocrática e gerencial

era um aspecto já institucionalizado entre o eleitorado curitibano (CERVI; SOUZA, 2004, p. 37).

Esta tendência identificada durante o processo eleitoral, de que Richa manteria o viés gerencial adotado pelas gestões anteriores, se cristalizou durante seu mandato. Em sintonia com o que ocorrera na gestão de seu antecessor, já no primeiro ano de sua administração é adotado um conjunto de ações de cunho gerencial; dentre elas destacam-se a ampliação da utilização de contratos de gestão, a administração voltada para o desenvolvimento de competências, o mapeamento das estratégias governamentais e a adoção de metodologias gerenciais como o PMI e o *Balanced Scorecard*[14] na gestão dos projetos. Nos anos seguintes da gestão de Beto Richa as ações gerenciais se ampliaram, foram mapeados os processos administrativos da prefeitura, elaborou-se um índice para aferir o desempenho da gestão pública municipal (IDGP Curitiba)[15], e foram desenvolvidos planos setoriais em seis grandes áreas e formuladas diretrizes para a realização de contratos de gestão (GIACOMINI, 2009, p. 12s). Outro aspecto a se destacar durante esta gestão de Beto Richa é a realização de mais de 200 audiências públicas nos bairros da cidade. Apesar de ser uma aproximação entre o prefeito e a população, esta iniciativa não pode ser considerada uma forma compartilhada de gestão como as previstas no Modelo Curitiba de Colaboração da gestão Taniguchi e apresenta restrições no que tange o processo de participação. Pois estes espaços não chegaram a constituir instâncias formais de deliberação, nem houve uma transferência de competências do poder público para a população. No final de 2008 Beto Richa foi eleito para um novo mandato à frente da prefeitura de Curitiba, no qual mantém praticamente todas as bases administrativas adotadas na sua primeira gestão (GIACOMINI, 2009). Em 2010, ele se afasta da prefeitura

---

[14] PMI é a sigla para *Project Management Institute*, organização fundada nos EUA com o intuito de estabelecer e difundir uma padronização para o gerenciamento de projetos, sendo atualmente utilizada em várias partes do globo, com muitos representantes e associados também no Brasil. Já o Balanced Scorecard é uma ferramenta de planejamento estratégico muito utilizada na administração de organizações privadas, estatais e do terceiro setor, que permite a medição de seu desempenho e o esclarecimento de sua visão estratégica, transformando-a em propostas de ação (ESTENDER; UHLMANN; CARVALHO,2010).

[15] O Índice de Desempenho da Gestão Pública de Curitiba – IDGP Curitiba, foi criado em 2007 e faz parte do Programa de Governança Pública. Ele se baseia nos critérios de excelência do Premio Nacional da Qualidade do Governo Federal (liderança, estratégia e planos, cidadão e sociedade, processos, pessoas, e resultados), e tem como objetivo avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas em gestão pública adotadas pelos órgãos municipais.

para disputar o Governo do Estado, sendo substituído por seu vice, Luciano Ducci (PSB), o qual deu continuidade às ações já implementadas.

Nesta trajetória da administração municipal de Curitiba aqui apresentada, os elementos preponderantes e recorrentes são a ênfase no planejamento urbano e na gestão técnica dos assuntos públicos. Excetuando-se o período de 1984 a 1989, no qual estes aspectos perderam força, nas demais administrações dos prefeitos da cidade aqui retratadas, a forma de gestão tecnocrática-gerencial constituiu a diretriz e a prática principal do Executivo da cidade. Os resultados das iniciativas de planejamento e das práticas gerenciais em geral foram positivos, contribuindo para que os políticos ligados a este modelo de gestão obtivessem sucesso eleitoral e conquistassem da prefeitura em diferentes épocas e por mandatos sucessivos. Isto reforçou a predominância da visão técnica e gerencial, não apenas entre o aparato estatal, mas também na sociedade curitibana, fazendo com que a cidade fosse reconhecida nacional e internacionalmente como um exemplo de modelo de gestão técnico-gerencial.

4.2. O PROCESSO DE ESTABELECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE

A capital sul-rio-grandense possui um antigo histórico de intensa atividade política, com episódios importantes para o contexto local, regional e nacional, que remontam ao período do Brasil Império e ao da Primeira República. Apesar de sua relevância histórica, não há uma relação direta entre estes acontecimentos e a formação de uma cultura participativa na cidade. A existência de canais de participação social a administração municipal está mais atrelada ao crescimento da atuação dos movimentos sociais na cidade na década de 1950, do que a acontecimentos pretéritos do campo político. No início da segunda metade do século passado, as associações de moradores e as sociedades de amigos dos bairros, que haviam surgido já nos anos 1930, experimentam um considerável crescimento. O incremento destas formas de associativismo popular na cidade de Porto Alegre foi impulsionado pelo apoio dos trabalhadores urbanos e seus sindicatos, que visavam

uma maior execução de seus direitos sociais e possuíam uma estreita interação com a forte burocracia estatal. A relação entre os líderes trabalhistas e as organizações de bairro existente na época, foi marcada por ações de cunho clientelista, tendo em vista que a realização de alguns projetos comunitários estava atrelada às ligações que os dirigentes sindicais possuíam com o Estado, (BAIERLE, 1992, p. 97s). Esta ascendência trabalhista sobre as organizações populares se manteve até meados da década de 1960, em grande parte em função dos contínuos sucessos eleitorais que o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB obteve, tanto para o executivo como para o legislativo municipal entre os anos de1946 e 1964.

À semelhança ao que ocorreu em Curitiba, nesta época também foi desenvolvido em Porto Alegre o primeiro Plano Diretor (1959), e apesar dele contar com um Conselho no qual participavam representantes da sociedade e de entidades de classe, esta iniciativa não chegou a representar um elemento importante na trajetória de participação da cidade, pois sua atuação era limitada ao aspecto consultivo. O pessoal técnico diretamente envolvido na formulação do Plano e na sua execução teve uma atuação discreta, circunscrita ao planejamento urbano, sem grande expressão sobre o modelo de gestão pública adotado pela administração na época e nos períodos posteriores (CRUZ, 2006).

Após o período em que o PTB predominou na política porto-alegrense, com o golpe militar de 1964 a prefeitura de Porto Alegre passou a ser ocupada praticamente somente por políticos pertencentes à Aliança Renovadora Nacional – ARENA, de ideologia de direita e sem identificação com os movimentos associativos da população. No entanto, durante a década de 1960 se fortaleceu na cidade a organização pela reivindicação de melhorias nas comunidades, em grande parte em função da criação de uma Liga Intercomunitária, uma organização que tinha entre os seus objetivos a defesa de formas humanistas e anti-paternalistas de participação (AVRITZER, 2004, p. 05). Durante os anos 1970, o discurso participativo foi incorporado pelos prefeitos da ARENA, uma tentativa de que suas gestões fossem de algum modo legitimadas perante a população. São criados Conselhos Municipais cujo objetivo era estabelecer canais de cooperação entre a sociedade e o poder público, porém este aspecto era apenas figurativo, já que estas instâncias eram controladas pela prefeitura, que possuía a maior parte dos assentos, bem como tinha a seu favor os representantes ligados à sociedade civil (majoritariamente

pessoas ligadas a entidades profissionais e corporativas) indicados pelos prefeitos (SILVA, 2001, p. 79s).

Em virtude desta postura controladora da Administração Pública Municipal e em face do contexto político do regime autoritário, havia em Porto Alegre em meados da década de 1970 um clima de acirramento das disputas entre os movimentos sociais e o poder público. As organizações da sociedade civil de postura mais oposicionista, trabalhavam junto às suas bases para a construção de uma postura de "ação coletiva reivindicatória", focada em ações na arena política local. Discutia-se uma forma de luta política organizada contra o poder estabelecido no Estado, mas havia dúvidas em relação a como tornar o processo combativo efetivo, se pela tomada do poder em organizações já existentes, ou se pela criação de novas estruturas de mobilização popular, que não estivessem atreladas de alguma forma ao aparato administrativo e político do Estado (BAIERLE, 1992, p. 117s). No final dos anos 1970, o enfraquecimento do regime militar, as frustrações com as gestões dos prefeitos da ARENA e o início do processo de redemocratização, geravam um ambiente propício para a mobilização popular. As comunidades das vilas populares de Porto Alegre começaram então a se engajar na luta política, porém, mais com a intenção de verem seus direitos serem respeitados e suas demandas atendidas pelo poder público, do que em função de um alinhamento ideológico com os setores oposicionista dos governos municipais alinhados com o regime militar. De acordo com Sérgio Gregório Baierle,

> "menos atentos ao discurso ideológico destes agentes do que à consciência que desenvolviam de suas necessidades, grande parte das populações das vilas populares incorpora uma cultura de direitos, começando pelo direito à luta como forma de conquistar a melhoria das condições de vida" (Idem, p. 125).

Estes e outros elementos do contexto citadino da época propiciaram que no início da década de 1980 houvesse em Porto Alegre uma declarada postura de enfrentamento entre os movimentos sociais e o governo municipal. Neste sentido, as lideranças dos movimentos sociais promoviam em seu discurso a defesa da autonomia popular em relação ao Estado e aos partidos políticos, e ainda os princípios da democracia e da unidade, e também pregavam a organização e a mobilização das massas. A pregação destas bandeiras em alguns casos, até mesmo se sobrepunha aos interesses da população e gerava uma instrumentalização dos

movimentos por parte de seus líderes. Neste contexto surge em 1983 a União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, cujo maior propósito era organizar as forças comunitárias mais atuantes no enfrentamento com o poder público. Apesar de ter base nos movimentos sociais, a organização desde a sua formação passa a ser uma arena de articulação dos partidos de oposição ao regime militar (Idem, 156-164). É por meio da atuação da UAMPA que surge pela primeira vez a proposta de arranjo institucional pelo qual a cidade de Porto Alegre ficaria conhecida nacional e internacionalmente como um exemplo de gestão democrática participativa, o orçamento participativo (OP).

Em 1985, na primeira eleição direta após o regime militar, Alceu Collares é eleito prefeito de Porto Alegre pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Ele convoca as organizações comunitárias para debaterem sobre como elas poderiam participar do orçamento da cidade. Em uma reunião da UAMPA de março de 1986, realizada para discutir sobre a proposta do prefeito, surge a expressão “orçamento participativo”. Nesta ocasião, a organização já considera a questão orçamentária um tema central para um processo democrático que privilegie os interesses das classes populares, identifica a importância da participação social na decisão sobre o orçamento, como a principal forma de concretização das demandas sociais e do controle das prioridades da administração pública municipal. Durante a gestão de Collares a idéia do OP se desenvolveu, principalmente dentro das discussões da UAMPA, mas não havia consenso sobre a maneira como ele seria operacionalizado (AVRITZER, 2002, p. 28).

Como já havia ocorrido na eleição anterior, em 1988 o PDT disputa a prefeitura de Porto Alegre com o Partido dos Trabalhadores – PT. No final do processo eleitoral, Olívio Dutra do PT é eleito para administrar o Executivo da cidade. Já no início de sua gestão a proposta de um OP realizado a partir das diferentes regiões da cidade se consolida (Idem, 2008, p. 48). A primeira ação neste sentido foi centralizar as demandas da sociedade na Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, órgão que em conjunto com o Gabinete de Planejamento GAPLAN, foram os responsáveis pela organização e condução das discussões sobre o orçamento; a segunda foi a definição do seu formato, voltado para a participação das pessoas individualmente e que se organizariam em assembléias locais, as quais são responsáveis pela formação do Conselho do Orçamento Participativo, que além de interagir com as referidas instâncias populares por um

lado, também se relaciona com diferentes segmentos do poder público municipal. Esta configuração do OP é resultado por um lado do histórico de mobilização dos segmentos populares e das suas demandas por uma maior participação no processo decisório estatal, e por outro, da disposição do governo da cidade de Porto Alegre naquele período, de abrir canais de comunicação e participação (Idem, 2003, p. 29s).

As experiências de participação na gestão de Olívio Dutra não se restringiram ao OP. Ele fora eleito com a perspectiva de realizar uma "administração popular" (os mandatos do PT na prefeitura ficaram conhecidos por este *slogan*), e durante seu governo as formas de participação social junto à administração municipal, cresceram e se diversificaram. Durante o mandato de Dutra os Conselhos Populares e as Uniões de Vila existentes nas diferentes regiões de Porto Alegre ganham maior autonomia e se tornam instâncias importantes para a gestão municipal. Nas secretarias da prefeitura também surgiram novas formas descentralizadas de gestão e possibilidades de participação, em especial, os Conselhos Municipais ligados às temáticas próprias de cada órgão (MANTOVANELI JUNIOR, 2006, p. 100).

A implementação das experiências participativas na gestão de Olívio Dutra representaram a concretização de demandas históricas de importantes segmentos da sociedade porto-alegrense, particularmente os ligados aos movimentos sociais e os residentes de comunidades mais populares com menor infraestrutura pública. Mesmo havendo problemas na implantação e operacionalização dos mecanismos participativos de gestão pública, de modo geral estas iniciativas funcionaram adequadamente. De acordo com Baierle,

> "a combinação entre pragmatismo comunitário e combatividade versus programas sociais clientelistas (tíquete do leite e outros) e ações hegemônicas dos profissionais das áreas sociais (saúde, educação e assistência social) encontrou nas articulações regionais a sua *ágora*. Favorecendo a consolidação do OP (pós 1989), é sobretudo nestes espaços que se articulam e desenvolvem as lutas populares na cidade,desde a defesa de ocupações de terras e as ações diretas sobre os governos reivindicando infra-estrutura e serviços até atividades de formação e o debate e planejamento de estratégias de ação" (BAIERLE, 2007, p. 33).

Apesar disto, as práticas de democracia participativa não estavam consolidadas, precisavam de um maior tempo de maturação para que pudessem ser institucionalizadas pela sociedade e o poder estatal, tal condição se manifestou nas

três gestões seguintes à de Olívio Dutra, em que seu partido, o PT, continuou à frente da prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Em 1992, em uma disputa com o PMDB, Tarso Genro é eleito e dá continuidade às ações iniciadas no governo anterior, neste sentido, a principal contribuição de sua gestão à Administração Popular foi proporcionar a institucionalização do OP. Na gestão de Olívio Dutra o debate sobre a gestão orçamentária participativa se efetuava basicamente no âmbito das regionais e de suas instâncias comunitárias, na gestão de Tarso Genro a discussão sobre o OP passa a ocorrer em diferentes espaços públicos e estatais (MANTOVANELI JUNIOR, 2006, p. 114s). Durante seu mandato uma nova iniciativa que se destaca é o projeto “Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte”, os debates sobre sua formação iniciaram durante a gestão anterior, e tiveram sequência no governo Genro, culminando com seu lançamento em 1993.

A iniciativa assemelha-se ao OP no que tange à prática democrática, mas possui um objeto diferente em torno do qual se organiza, o foco do Cidade Constituinte recai sobre o planejamento de longo prazo. Sua organização horizontal faz com que órgãos públicos e entidades setoriais da sociedade civil, tenham iguais condições para discutirem sobre diferentes questões da estruturação urbana da cidade. Sua ação se baseia na mobilização e na liberdade de expressão dos diferentes atores envolvidos do que desejam para a cidade, originando resultados negociados para este objetivo. Durante a gestão de Tarso Genro foram realizados diversos eventos ligados ao projeto Cidade Constituinte, os principais foram os dois Congressos da Cidade no final de 1993 e de 1995. Destas arenas de debate surgiu um conjunto de propostas que visavam o aprimoramento da gestão pública da cidade e de seus mecanismos de participação; como por exemplo, a criação de plenárias temáticas ligadas ao OP, a iniciativa de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e a concepção do Plano de Desenvolvimento Econômico do município (SILVA, 1997).

Ao final do mandato de Tarso Genro, durante a disputa municipal de 1996 a experiência do OP se torna o centro do debate eleitoral, fazendo com que os diferentes candidatos abordassem o tema de alguma forma. As políticas e ações da Administração Popular ainda contavam com o apoio da população porto-alegrense, na disputa, e Raul Pont (PT) obtém a vitória no primeiro turno com 55% dos votos. Durante sua gestão também são mantidas as bases de uma gestão democrático-

participativa, com especial atenção aos Conselhos Populares e Setoriais e ao OP; este último na gestão de Pont, já se encontrava institucionalizado, seja pela participação de entidades sociais formalmente instituídas, como pela consolidação do OP como um espaço público de influência destas entidades (SILVA, 2007, p. 106). A participação continua a permear os processos da administração pública da cidade, o que pode ser verificado em diversos episódios; como na elaboração do plano plurianual no início da gestão, ou ainda, no estabelecimento da hierarquização das prioridades do Poder Público, no processo de implantação do sistema municipal de ensino e na conclusão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade de Porto Alegre. A gestão de Raul Pont contou com um respaldo externo que seu antecessores do PT não tiveram, no processo eleitoral de 1998 para o Governo do Estado é eleito o outrora prefeito petista da capital Olívio Dutra, com isto, a Administração Popular teve condições de realizar grandes obras de infraestrutura (3ª perimetral, por exemplo). Apesar de estas ações serem uma expressão da vontade de segmentos da sociedade manifestada por meio dos canais de participação existentes na área do Planejamento da cidade, as iniciativas não eram uma unanimidade entre a população.

A confiança da população na Administração Popular do PT, no último ano de mandato de Raul Pont, dava mostras de enfraquecimento. A identificação com o partido que em 1996 era de 40,9% passou para 28,7%, e diferente do que ocorrera na eleição de Raul Pont, eleito no primeiro turno, a eleição de 2000 contou com um segundo turno. Ainda assim, de forma geral, o cenário político-eleitoral se mostrava favorável ao PT e o seu percentual de identificação partidária era maior do que os atribuídos a outros partidos. A aprovação da administração de Raul Pont e o desempenho do partido na condução da prefeitura também mantinham um bom nível de aprovação, com 47,6% e 69,7% de avaliações “ótimo” e “bom” respectivamente (LOECK, 2008, p. 50s). Tais fatores contribuíram para que ao final do segundo turno, Tarso Genro fosse eleito para mais um mandato à frente da capital sul-rio-grandense. Ele ocupa a prefeitura por apenas dois anos, se desligando do cargo em 2002 para concorrer ao Governo do Estado, sendo substituído por seu vice, João Verle, também do PT.

A gestão Genro-Verle foi a quarta consecutiva da Administração Popular na prefeitura de Porto Alegre. Nela as estruturas formais e informais do modelo democrático participativo estavam bem estruturadas, em virtude de mais de 12 anos

de experiência de OP e de diversas outras iniciativas que permitiram uma maior influência da sociedade civil sobre o processo decisório de políticas públicas municipais. À frente da prefeitura Verle não chegou a produzir mudanças significativas no sistema participativo da capital, dando continuidade aos arranjos institucionais criados nas gestões anteriores. O período é mais lembrado em função do fim da sequência do comando do PT na prefeitura de Porto Alegre. Alguns fatores que contribuíram para esta inflexão na administração pública e no cenário político da cidade são; “(1) a incorporação, pela oposição, do discurso e estratégias de campanha petistas, (2) o discurso da mudança com segurança; (3) a desvinculação entre OP e PT” (DIAS, 2008, p. 247s). Além destes fatores, outro aspecto que influenciou o resultado da eleição foi o crescimento do voto anti-petista, particularmente da classe média, que pouca ou nenhuma identificação tinha com as bandeiras petistas do OP e congêneres (MARENCO DOS SANTOS, 2005). O candidato eleito em 2004 é José Fogaça, então no PPS, que posteriormente seria novamente eleito em 2008 para mais um mandato, então já pelo PMDB.

Neste período, o núcleo do modelo de gestão democrática participativa de Porto Alegre é mantido, sobretudo com a continuação do OP, dando sequência ao que Fogaça já iniciara na campanha eleitoral de 2004, a incorporação de iniciativas petistas dentro de uma lógica de distanciar o PT de seu eleitorado e de se contrapor a ele dentro de seu campo de atuação política. Neste sentido a administração de Fogaça se empenha em criar uma nova iniciativa de gestão participativa, o projeto de Governança Solidária Local - GSL. Ele surge em 2005 no âmbito da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMGL, dentro de uma perspectiva de ampliação da responsabilidade social por parte do Estado, e baseado em diferentes conceitos, como por exemplo, capital social, desenvolvimento sustentável, intersetorialidade e comunicação dialógica (PMPA, 2006). Seu objetivo é promover uma nova forma de governança entre o poder púbico, sociedade civil e iniciativa privada; articulada por meio de redes sociais de participação política. O método de GSL prevê para a sua efetivação um processo de capacitação, articulação e definição de metas, que após ser cumprido permite a realização da agenda de prioridades do Programa. Ele foi implantado nas 17 regiões do município de Porto Alegre e em diversos bairros e vilas que as compõem, as diferentes instâncias comunitárias se relacionam com a prefeitura municipal e organizações do

setor privado, formando a rede de governança necessária para realização das metas propostas para cada região (FEIJÓ; FRANCO, 2008).

Mesmo com a implantação do GSL, a administração de José Fogaça se propôs a respeitar e manter as práticas e instâncias do OP, mas constata-se que este propósito não se cumpriu plenamente durante suas gestões. Isto se reflete no esvaziamento da iniciativa por parte da prefeitura e em uma indiferença em relação aos problemas internos que o OP passou a apresentar (SANTOS; FERREIRA, p. 31, 2008). Durante a administração do PMDB observa-se uma tendência de redução da importância da gestão orçamentária participativa, ao passo que as atribuições e as ações do GSL são priorizadas pela Prefeitura Municipal. Este movimento aliado à adoção de princípios e conceitos pertencentes a formas de gestão pública diferentes das ligadas à democracia participativa levou a uma reformulação das formas de participação em Porto Alegre. O associativismo comunitário, a auto-gestão, a influência popular sobre o processo decisório estatal, a formação de instâncias de participação social junto ao Poder Público possuem uma tradição de décadas na cidade, que não está apenas associada ao PT, mas também remete ao passado de mobilização social da população porto-alegrense no período do regime militar e anterior a ele. Portanto, ainda é prematuro considerar que as recentes mudanças ocorridas, representem o fim do modelo democrático participativo de gestão de Porto Alegre. Este aspecto poderá ser mais bem avaliado em trabalhos futuros, quando a atual gestão do Executivo Municipal tiver se encerrado, e existam mais evidências dos efeitos do GSL sobre o OP e as demais práticas participativas tradicionais da cidade.

4.3. ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS DE GESTÃO DAS CAPITAIS PARANAENSE E GAÚCHA

Verificando as configurações contemporâneas de gestão pública adotadas por Curitiba e Porto Alegre, a primeira constatação a que se chega é que o seu formato é influenciado por acontecimentos pretéritos no campo administrativo, político e social de ambas as cidades. Assim como na capital paranaense o modelo de gestão técnico-gerencial encontra sua gênese no planejamento urbano desenvolvido

durante as décadas de 1960 e 1970; o modelo porto-alegrense de democracia participativa se origina no associativismo comunitário e no ativismo político existentes entre 1950 e o início de 1980. Esta influência que a história de cada cidade exerce sobre o modelo de gestão adotado, pode ser compreendida mais claramente utilizando o conceito de *path dependence* (PIERSON; SKOCPOL, 2002), segundo o qual os atores ao se depararem com uma situação crítica, tendem a recorrer a padrões já estabelecidos de comportamento, geralmente propiciados pelas instituições.

No caso de Curitiba, o modelo tecnocrático se estabelece como a principal forma de administração pública na segunda gestão Jaime Lerner (1979 a 1983). Naquele período o Brasil iniciava o processo de redemocratização e as lideranças políticas de oposição ao regime militar ganhavam mais espaço e força no cenário político. Lerner pertencia à ARENA, partido que apoiava o governo autoritário e sua gestão sofria a pressão do contexto político da época. É significativo que neste mesmo momento, ele tenha tornado o IPPUC o principal órgão gestor da cidade, centralizando ali os principais quadros técnicos da administração municipal, atribuindo ao Instituto diversas responsabilidades e praticamente fazendo dele uma extensão de seu Gabinete. No momento crítico, Lerner recorreu àquilo que mais conhecia, pois tinha feito parte do órgão antes e depois de sua primeira gestão. Ele tinha ciência de que para prosseguir com o planejamento da cidade e a execução do Plano Diretor, o IPPUC teria de ser valorizado. A centralidade adquirida pelo Instituto e os princípios e práticas tecnocráticos ali exercidos, serviu para reforçar o modelo de gestão adotado por Lerner em seu segundo mandato, marcando de forma indelével a maneira de administrar a coisa pública na cidade.

O final da década de 1970 e os primeiros anos de 1980, também é momento crucial na construção das condições sociais e políticas que serviriam para a criação do modelo democrático participativo em Porto Alegre. Nesta época, existia na cidade um clima de enfrentamento entre as organizações sociais e o governo municipal comandado pela ARENA, no sentido de tornar os cidadãos mais autônomos e aprofundar a experiência democrática. Como forma de organizar as lideranças e a mobilização das massas, é criada em 1983 a UAMPA, instância na qual a discussão de formas de participação da população junto ao poder público prosperou, contribuindo significativamente para a formulação do OP adotado na gestão petista de Olívio Dutra em 1989. Apesar de ser na primeira gestão da Administração

Popular que o modelo de gestão democrático participativa em Porto Alegre é implementado de forma mais clara, a formação das condições que contribuíram para que isto se efetivasse remontam ao associativismo popular existente desde a década de 1950 e ao forte ativismo político do final dos anos 1970. As sucessivas gestões da ARENA na cidade e a necessidade de fazer frente a elas foram as circunstâncias motivadoras do processo de junção destes fatores, que futuramente seriam incorporados ao formato de democracia participativa da cidade.

Para ressaltar as diferenças dos dois processos de estabelecimento do modelo de gestão pública, será adotada novamente a abordagem do neoinstitucionalismo histórico, agora utilizando sua concepção de como as instituições influenciam as decisões dos indivíduos, para compreender dessa maneira o papel delas na determinação dos comportamentos que contribuíram para que Curitiba e Porto Alegre tivessem perseguido modelos distintos de gestão pública. Analisando primeiramente o caso de Curitiba por meio do viés calculador desta abordagem; se observa que Jaime Lerner desejava que o Plano Diretor da cidade fosse devidamente implantado e que Curitiba tivesse seu desenvolvimento pautado pelo planejamento; ele então centraliza as ações no IPPUC; pois assim teria mais condições de assegurar que este objetivo fosse alcançado, mesmo com um ambiente político externo à administração desfavorável, o principal elemento institucional, neste caso, é a própria estrutura do governo municipal.

Ao contrário, no caso de Porto Alegre, a abordagem mais adequada para compreender a situação político-administrativa na época é a perspectiva cultural. A organização das ações de enfrentamento entre grupos sociais e o poder público no final dos anos 1970 e início da década seguinte, foram influenciados pela tradição associativa e de mobilização de sua população; estes aspectos estavam institucionalizados na cultura coletiva da sociedade porto-alegrense, particularmente dos setores de baixa renda das comunidades e vilas da cidade. No momento crítico do acirramento do enfrentamento, a interpretação que os atores fizeram da situação e a iniciativa que tiveram de organizar o movimento reivindicatório por meio da UAMPA, foi pautada pelos modelos que já haviam sido consagrados socialmente em Porto Alegre; ou seja, a tradição de associativismo e ativismo político da cidade, cumpriu o papel institucional no condicionamento do comportamento dos principais atores.

Tendo em vista que a gestão pública porto-alegrense se relaciona de forma

mais direta com o modelo participativo, as diferenças entre a realidade democrática de Curitiba e de Porto Alegre podem ser mais facilmente identificadas[16]. Mas para que esta identificação se torne mais evidente e também seja feito um contraponto ao caso curitibano, é importante analisar as práticas de gestão participativa da capital sul-rio-grandense à luz da concepção e das características do modelo de democracia participativa. O pressuposto básico desta forma democrática é que os indivíduos e as instituições não devem ser vistos de forma atomizada e independente, mas sim como pertencentes a um mesmo conjunto no qual a interação entre eles seja constante, possibilitando o máximo de oportunidades de participação política e social possível. Neste sentido a experiência do OP e mesmo a do GSL, correspondem ao modelo de democracia participativa, pois esta perspectiva de atuação conjunta e interativa é contemplada no primeiro caso pelo associativismo comunitário, e no segundo, pelo estabelecimento de redes sociais.

As características principais da democracia participativa compreendem a existência de formas diretas de participação da população em “instituições-chave” da sociedade; de uma organização partidária na qual um partido contribua diretamente para a participação dos cidadãos; e de uma estrutura institucional que permita a formação de novos arranjos. Com base nestas especificidades do modelo, observa-se que o OP apresenta uma grande compatibilidade com ele. A experiência de gestão orçamentária democrática se notabiliza por possibilitar aos cidadãos a interação direta com o Poder Público no processo de administração de seus recursos e de definição de prioridades para sua aplicação; durante a Administração Popular do PT o partido atuava para que o OP contasse com a adesão dos indivíduos ao processo participativo; por fim, o sistema institucional no qual foi criado o OP se manteve aberto à formação de novas instâncias de participação, como conselhos, fóruns, congressos, assembléias, etc.. Nesta perspectiva, o arranjo institucional que deu origem e no qual funcionou o OP durante as gestões do PT está alinhado e compatível com o modelo de democracia participativa. Com o advento da GSL na gestão de José Fogaça a partir de 2004, as práticas do OP e o arcabouço institucional, político e social que lhe servem de apoio, estão se

---

[16] Em relação à análise dos modelos de gestão pública por meio da abordagem das formas de democracia, um aspecto que precisa ser salientado, é que as práticas democráticas existentes no âmbito local são geralmente condicionadas pelo regime democrático adotado pelo país, portanto, o que se procura verificar são as tendências destoantes que a democracia na esfera municipal pode apresentar em relação ao modelo em vigor no plano nacional.

enfraquecendo e sendo parcialmente substituídos ou complementados por novas iniciativas em acordo com a proposta de GSL. Desta forma, como dito anteriormente, é necessário que no futuro se faça uma verificação mais detalhada se o modelo democrático participativo ainda possa ser considerado como o mais adequado às práticas de gestão pública em Porto Alegre.

Com base no estudo da trajetória do modelo de gestão de Curitiba fica evidente que a democracia participativa não é sua principal referência no campo democrático; pois à exceção do projeto Modelo Curitiba de Colaboração na gestão Cássio Taniguchi, a prefeitura não desenvolveu novos arranjos institucionais que permitissem uma maior influência ou mesmo a participação direta da população, no processo decisório das políticas públicas municipais. Mas é necessário identificar qual forma de democracia se aproxima mais do modelo de gestão pública curitibano, para poder distingui-lo adequadamente do modelo de Porto Alegre. Portanto é necessário verificar sua compatibilidade com os modelos realista e deliberativo de democracia. Como critério de verificação será adotado as características de cada modelo, para a identificação da compatibilidade das formas de gestão municipal das cidades com um dos dois tipos de experiência democrática.

A democracia realista é identificada com a existência de uma forma de governo com uma centralidade do Poder Executivo, de uma rivalidade entre os diferentes segmentos das classes dominantes, de um domínio dos partidos sobre o parlamento, de uma burocracia que exerça papel de liderança, e ainda, que haja um limite para as decisões políticas. Por sua vez, o modelo de democracia deliberativa é caracterizado pela necessidade de justificação racional das decisões tomadas na esfera pública, por todos os atores terem direito à compreensão dos argumentos que justificam a tomada de decisão, e por possuir um processo decisório dinâmico no qual as decisões precisam ter força de influência para que possam ser valorizadas.

Comparando as características do modelo democrático realista e do deliberativo com a realidade do modelo de gestão pública na capital paranaense, é possível identificar que a configuração de gestão pública existente na cidade de Curitiba apresenta preponderantemente evidências do formato competitivo. A administração da capital é marcada por um executivo forte, que se sobrepõe politicamente à câmara de vereadores; em grande parte, tal centralismo de poder ocorre em função da tradição técnico-gerencial de gestão municipal da cidade. Há na capital um ambiente de disputa pelo poder político entre as elites políticas e

econômicas, um confronto de interesses que está latente na Câmara dos vereadores, mas que fica evidente durante os períodos de campanha eleitoral. Verifica-se ainda, que a burocracia estatal de Curitiba possui um papel de liderança não apenas na arena da administração pública, mas também no campo político. Por fim, há de se considerar também a existência de um limite à proposição de leis, tendo em vista, as limitações constitucionais na esfera federal e estadual. Já o controle do parlamento pelos partidos, é um fator que não se apresenta, sendo que o parlamento é mais influenciado pelo Executivo do que pelos partidos.

Quanto às características do modelo deliberativo, a única que pode ser verificada em Curitiba é a necessidade de justificação das decisões tomadas. Na cidade muitas das decisões do poder público são acompanhadas de campanhas de esclarecimento ou de caráter educativo, como no caso de projetos de desenvolvimento sustentável (Lixo Que Não é Lixo, Câmbio Verde, etc.), geralmente como uma forma de gerar na população uma maior aceitação e adesão às decisões já previamente tomadas. Mas é exatamente esta falta de discussão anterior e a falta de participação nos processos deliberativos em si, que se opõem a uma avaliação que identifique a prática curitibana com os preceitos da teoria de democracia deliberativo. Portanto, há sinais de que a gestão pública na capital paranaense se identifica antes com o modelo de democracia realista do que com o deliberativo.

A compatibilidade da gestão pública municipal com um tipo de democracia específico pode influir para que se desenvolva um comportamento característico por parte dos indivíduos da cidade. A verificação desta hipótese pode auxiliar o processo de identificação dos fatores que contribuem para reforçar o modelo de gestão adotado pela administração pública local, na medida em que se possa estabelecer uma relação entre o tipo de comportamento dos indivíduos em um contexto democrático realista e a formação de práticas e arranjos institucionais próprios do modelo de gestão tecnocrático e gerencial. Apesar desta questão contribuir para a discussão dos modelos de gestão municipal, ela não será aprofundada neste estudo, pois ele prioriza as estruturas coletivas da sociedade e não um enfoque voltado para o indivíduo.

O resgate da trajetória histórica dos modelos de gestão pública das cidades de Curitiba e Porto Alegre e a sua comparação demonstram que a adoção de formas de administração municipal diferentes nas duas cidades é resultado de circunstâncias políticas e sociais distintas, aspecto que se procurou evidenciar neste

trabalho utilizando a abordagem histórica do neoinstitucionalismo. Enquanto na capital paranaense o fator institucional preponderante para a formatação do modelo técnico-gerencial é a estrutura estatal; no caso porto-alegrense é a institucionalização de práticas e princípios de colaboração e de enfrentamento social no âmbito da sociedade civil, que influenciam e fortalecem a concepção e prática da gestão democrática participativa. As diferenças entre os modelos de administração pública nas duas cidades se tornam mais claras, ao serem analisadas pela ótica das formas de democracia contemporâneas. Na cidade de Porto Alegre as práticas do OP estão intimamente ligadas às propostas da democracia participativa, e em Curitiba as evidências apontam para a existência de uma prática democrática competitiva, ligada ao modelo realista de democracia. O comparativo demonstra ainda a existência de uma relação entre elementos característicos de gestão pública das duas cidades, e as características fundamentais dos modelos de democracia seguidos no dia-a-dia da gestão municipal.

5. CONCLUSÃO

Neste estudo procurou-se analisar os modelos de gestão pública nas cidades de Curitiba e Porto Alegre, mais especificamente conhecer o papel desempenhado pelas instituições públicas e sociedade civil para a configuração do modelo de gestão pública nas duas cidades. O principal método adotado para verificar as especificidades dos casos foi a abordagem histórico-interpretativa, no intuito de resgatar os principais elementos que compuseram a formação e o desenvolvimento de cada modelo, bem como, realizar um delineamento da trajetória de cada um deles ao longo do tempo. O procedimento demonstrou que a adoção de um modelo de gestão pública técnico-gerencial em Curitiba está diretamente ligada às demandas por um maior planejamento urbano nas décadas de 1960 e 1970 à formação de órgãos de planejamento e à existência de quadros técnicos capacitados para esta tarefa no interior da Administração Pública Municipal.

A esta evidência proporcionada pelo resgate e pela observação dos acontecimentos do período, soma-se a explicação que o neoinstitucionalismo

histórico possibilita por meio do conceito de *path dependence*, que permitiu a constatação de vínculos causais entre estes fatores históricos e a cristalização do modelo tecnocrático na gestão de Jaime Lerner na prefeitura da cidade entre 1979 e 1983. No caso de Porto Alegre, o processo de análise também pode demonstrar que a constituição de um modelo de gestão democrático participativo na cidade era consequência de uma configuração histórica anterior à sua implementação. No caso, as experiências de associativismo comunitário e de mobilização política, institucionalizadas na cultura de segmentos da sociedade da capital sul-rio-grandense, foram fatores determinantes para o estabelecimento de um processo que culminou com a formatação do modelo democrático participativo em 1989, durante a gestão petista de Olívio Dutra.

O procedimento de análise histórico-interpretativa permitiu também que fossem levantadas evidências da consolidação dos modelos de gestão em Curitiba e em Porto Alegre. Primeiramente, isto pôde ser constatado por um continuísmo do grupo lernista na administração da capital do Paraná e do grupo petista no comando da prefeitura porto-alegrense, entre os anos de 1989 e 2004; e em segundo lugar, pelos arranjos institucionais e pelas ações que se originaram neste período, estarem em consonância com os modelos de gestão técnico-gerencial e participativo de cada cidade. A análise histórico-interpretativa possibilitou ainda que fosse feita uma verificação da continuidade dos modelos de gestão. Após a mudança no comando das prefeituras em 2004, no caso curitibano a permanência e a ampliação de práticas tecnocráticas e gerenciais durante a gestão de Beto Richa demonstram que há uma continuidade do modelo de gestão na capital, independente do grupo político ligado a Jaime Lerner. Já em Porto Alegre, a continuidade do modelo democrático participativo na gestão de José Fogaça está em aberto, pois progressivamente os arranjos institucionais e práticas ligadas ao OP, têm disputado espaço e poder com as ações implementadas no âmbito do Projeto GSL.

A identificação dos fatores que incidem no processo de adoção e consolidação dos modelos de gestão pública de Curitiba e de Porto Alegre propicia um melhor entendimento das realidades presentes e das perspectivas futuras do cenário político-institucional destas cidades. Neste sentido as administrações públicas e a sociedade civil podem melhor se preparar para os desafios cotidianos no campo da gestão de políticas públicas e do ordenamento institucional estatal.

A utilização da abordagem teórica realizada neste estudo, em particular a

neoinstitucionalista, no suporte à análise dos modelos de gestão pública, traz à comunidade acadêmica uma leitura diferenciada dos acontecimentos históricos que se desenrolaram nas últimas décadas nas cidades de Curitiba e Porto Alegre; e que tiveram consequências para a compreensão e a execução da gestão pública local pelas suas administrações municipais. Neste sentido, o trabalho e os seus resultados representam uma visão dos fatos, circunscrita aos referenciais teóricos e históricos aqui abordados, e não se propõe a ser a única perspectiva de estudo dos casos, sobre os quais precisa e deve haver um intenso debate para que possam ser compreendidos com uma maior profundidade.

Desta constatação emerge a necessidade de que novos trabalhos sejam realizados sobre os modelos de gestão pública em Curitiba e Porto Alegre. No decorrer da elaboração deste estudo pelos menos duas questões já se apresentam para serem investigadas. A primeira se refere à continuidade ou não do modelo de democracia participativa na cidade de Porto Alegre, após a implantação do projeto GSL, aspecto que pode ser analisado por meio das correntes neoinstitucionalistas e suas diferentes concepções de mudança institucional. A segunda questão que se abre com este estudo, enfoca o papel dos atores individuais e coletivos e suas motivações para adotar determinados tipos de comportamento e decisões: e diante de um contexto com influências diversas quais os mecanismos cognitivos preponderantes na formação de suas decisões e de seu comportamento. A conjunção de novos trabalhos com as pesquisas já realizadas sobre o tema dos modelos de gestão pública, certamente, é um aspecto essencial na construção do conhecimento nessa área, pois serve para reforçar ou reformar as percepções existentes sobre a questão.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política: texto integral.** São Paulo: M. Claret, 2005.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, p. 17-46, 2002.

_____. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

_____. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. In: **Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy**, 2004, São Paulo: EDFGV, 2004. Disponível em: http://www.direitogv.com.br/ AppData/Event/Avritzer.pdf. Acesso em: 06 de janeiro de 2011.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública.** Campinas: UNICAMP, n. 1, v. 14, p. 43-64, 2008.

BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-Político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80.** 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), UNICAMP, Campinas,1992. Disponível em: http://cutter.unicamp.br/document/results.php?words=Baierle. Acesso em: 06 de janeiro de 2011.

_____. **Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução e o transformismo.** Porto Alegre: ONG Cidade, 2007.

BERTANLAFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas.** 2ª Ed.. Petrópolis: Vozes, 1975.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Burocracia do estado e Reforma Gerencial.** Revista do Serviço Público, número comemorativo dos 50 anos, 2007.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPOS, Vania Barcellos Gouvea; RAMOS, Rui Antônio Rodrigues. Proposta de Indicadores de Mobilidade Sustentável Relacionando Transporte e Uso do Solo. In: **Congresso Luso-Brasileiro para Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**, São Carlos. PLURIS, 2005.

CAPRA, Fritjof. Vivendo redes. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos Olavo; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes.** São Paulo: Perspectiva, p. 17-29, 2008.

CARVALHO, Bruno S.. **A Escolha Racional como Teoria Social e Política: Uma Interpretação Crítica.** 1. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: XXIII Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais do XXIII EnANPAD**. Porto Alegre : ANPAD, v. 1. p. 1-15, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade, cultura.** A sociedade em rede. Volume I, 6ª Ed.. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

CERVI, Emerson Urizzi; SOUZA, Nelson Rosário de. Imprensa e Eleições Municipais de Curitiba em 2000 e 2004: as coberturas da Folha do Paraná e Gazeta do Povo. **Temas & Matizes**, Cascavel, v. 3, n. 6, p. 34-44, 2004.

CONSTITUIÇÃO DE 1988. In: BARROSO, Luis R.. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.** Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, p. 1580-1582, 2001.

COTTA, Tereza Cristina Silva. Metodologias de avaliação de programas sociais: avaliação de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 2, Brasília: ENAP, p. 105-126, 1998.

_____. Avaliação Educacional e Políticas Públicas: a Experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Revista do Serviço Público**, Ano 52, n.4, Brasília: ENAP, p. 89-112, 2001.

CRUZ, Milton. **O Impacto da Participação Social no Processo de Elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre. 2006.** Dissertação (Mestrado em Sociologia). UFRGS, Porto Alegre, 2006. Disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8289. Acesso em: 15 de janeiro de 2011.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marilia & UDE, Walter (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 11-25, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, p. 9-16, 2002.

DIAS, Marcia Ribeiro. Desejo de Mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004. **Civitas (online).** Porto Alegre, v. 08, n. 2, p. 237-257, 2008. Disponível em: http://revistaseletronicas .pucrs.br/ojs/index.php/civitas/issue/view/335. Acesso: 02 de fevereiro de 2011.

_____. Democracia e novas formas de participação política. **Civitas**, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 4, n. 2, p. 205-209, 2004.

DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (1997). Le néo-institutionnalisme dans lanalyse des organisations, ***Politix,*** n. 40. p. 113-154. 1997. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/revue/polix. Acesso em: 20 de Março de 2010.

DOMINGUES FILHO, João Batista. **Planejamento Governamental e Democracia.** 1. ed. Uberlândia: EDUFU, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **IPEA – Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília, v. 4, p. 1-66, 1989.

ESTENDER, Antonio Carlos; UHLMANN, Líslei Rosa de Freitas; CARVALHO, André. Balanced Scorecard no Processo de Integração do Terceiro Setor. **Revista Eletrônica do Terceiro Setor**, V. I, p. 22-28, 2007. Disponível em: http://revistas .ung.br/index.php/3setor/article/viewfile/74/199. Acesso em: 11 de janeiro de 2011.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** 2 ed., Editora Globo, Porto Alegre, 1975.

FEIJÓ, Jandira; FRANCO, Augusto de (Orgs.). **Olhares Sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

FERREIRA, João Sette Withaker. Globalização e Urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4-14, 2001.

FONSECA, Francisco. Democracia e Participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. **Katálysis**. Florianópolis: UFSC, v. 10, n. 2, p. 245-255, 2007.

FREY, Klaus. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. Lua Nova, São Paulo, v. 37, p. 107-138, 1996.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Publicas**, Brasília: IPEA, v. 21, p. 211-259, 2000.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em: http://anpad.org.br/periodicos/content/frame _base.php?revista=3. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

FREY, Klaus; OLIVEIRA, Josiane Alves de. A mobilização local para a gestão urbana: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. In: JACOBI, Pedro; FERREIRA,Lúcia da Costa. (Orgs.). **Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil.** 1 ed. São Paulo: Annablume e ANPPAS, v. 1, p. 279-300, 2006.

GIACOMINI, Carlos Homero. Conceitos Fundamentais do Modelo de Gestão em Curitiba. In: GIACOMINI, Carlos Homero (Org.). **Gestão Para Resultados Em Curitiba: a experiência da Contratualização.** Curitiba: IMAP, p. 09-22, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 1994.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** 1a ed. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, v. 1, p. 57-93, 2004.

GUIMARÃES, Sônia Maria Karan. Transformações na realidade do trabalho no Brasil e em Portugal. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, p. 16-31, 2004.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O Que Significa Democracia Deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, Ano 1, n. 1, jan./mar., p. 17-78, 2007.

HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela . Acesso à educação ainda não é universal no Brasil. In: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (Org.). **Direitos Humanos no Brasil 2003. - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.** São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, p. 179-183, 2003.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo.** Lua Nova. N. 58, p. 193-224, 2003.

HAY, Colin; WINCOTT, Daniel. Structure, Agency and Historical Institutionalism. **Political Studies.** XLVI, Blackwell Publishers: Oxford (UK) & Malden (USA), p. 951-957, 1998.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, BINDER & ROCKMAN. **The Oxford Handbook of Political Institutions.** Great Bretain: Oxford University Press, p. 56-73, 2008.

HELD, David. **Models of Democracy.** 3ª Ed., California (USA): Stanford University Press, 2006.

IPPUC. Plano Diretor de Curitiba 2004. **O Planejamento Urbano de Curitiba.** Curitiba: IPPUC, 2004.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática: Governabilidade e pobreza.** ed. 1, Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. **Cidade, Ambiente e Sustentabilidade.** Postado em 24 de Novembro de 2005. Disponível em: http://www.baciasirmas.org.br/artigos _arquivo.asp. Acesso em 23 de novembro de 2008.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: Ibpex, 2007.

KINZO, Maria D'Alva. G.. A Democratização Brasileira: Um Balanço do Processo Político desde a Transição. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.19, n.54, p.23-40, 2004.

KURTZ DOS SANTOS, Arion de Castro. **Algumas idéias sobre sistemas.** Capítulo de livro. Disponível em: http://www.fisica.furg.br/arion/livrostel/ 02sistem.htm. Acesso em: 27 de novembro de 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 4ª ed., São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1978.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** 2ª Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOECK, Robson Becker. **Comportamento Eleitoral em Porto Alegre nas Eleições de 2004:** o voto nas regiões do orçamento participativo. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pelotas, UFPel, 2008. Disponível em: http://www.ufpel.edu.br/tede/tde_busca/index.php. Acesso em: 15 de Janeiro de 2011.

LYRA, Rubens Pinto. As Vicissitudes da Democracia Participativa no Brasil**. Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 141, p. 23-38, 1999.

MANTOVANELI Jr., Oklinger. Políticas Públicas no Século XXI: **A perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre).** ed. 1, Blumenau: Edifurb, 2006.

MARCH, James Gardner; OLSEN, Johan Peder. Elaborating The "New Institucionalism". In: RHODES, BINDER & ROCKMAN. **The Oxford Handbook of Political Institutions.** Great Bretain: Oxford University Press, p. 03-20, 2008 (a).

_____. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais da vida política. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008 (b).

MARENCO DOS SANTOS, André. Quem não sabe porque perde, não saberá ganhar novamente. In: **Cadernos da Cidade**. v. 8, n. 5, 2005. Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/biblioteca/doc/index.htm. Acesso em: 05 de fevereiro de 2011.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARINI, Caio. **O Contexto Contemporâneo da Administração Pública na América Latina.** Revista do Serviço Público, v. 53, n. 4, p. 31-51, 2002.

_____. **Gestão Pública: o debate contemporâneo.** Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-42, 2006.

MARTELETO, R. M.. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, 2001.

MASSARDIER, G.. Redes de Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas.** Brasília, ENAP, v. 2, p. 161-186, 2006.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, Florianópolis, vol.10, n.2, p.143-153, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/ a02v10n2.pdf. Acesso em: 11 de janeiro 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.

MORAIS, Maria da Piedade. Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil. In: **Boletins IPEA: Políticas Sociais - acompanhamento e análise.** n. 4, p. 109-118, 2002.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os Novos Institucionalismos na Ciência Política Contemporânea e os Problemas da Integração Teórica. Brasília, **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 01, p. 95-121, 2009.

NAZARENO, Louise Ronconi de. **Redes sociais e coalizão de governo em Curitiba 1985 – 2004.** 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), São Paulo, USP. 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24092008-110511/>. Acesso em: 20 de Outubro de 2009.

NILSEN, Klaus. Institutionalist Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, and Future Challenges. In: **Journal of Economic Issues**. Vol. 35, nº 3, junho de 2001. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5437/is_2_35/ai_n28851676/?tag=content;col1>. Acesso em: 20 de março de 2010

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** 1 ed. São Paulo: Editora 34, p. 21-40. 2004.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo.** Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

OPPO, Anna. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política.** 4 ed., Brasília: UNB, p. 897-905, 2001.

PARADA, Eugenio Lahera. Implementación de las Políticas y Asesoría Presidencial. In**: Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 239-261, 2007.

PARANÁ ONLINE. PSDB oficializa Beto Richa como candidato em Curitiba. Política. 27 de junho de 2004. Disponível em: http://www.parana-online.com.br/editoria/politica/news/85931/?noticia=PSDB+OFICIALIZA+BETO+RICHA+COMO+CANDIDATO+EM+CURITIBA. Acesso em: 17 de Abril de 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECI, Alketa. A Nova Teoria Institucional em Estudos Organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**. FGV, Volume IV, Nº I, Março de 2006.

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Programa de Governança Solidária Local. 2006. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/local_solidary_governance_texto_original.pdf. Acesso em: 23 de Janeiro de 2011.

PENNA NETO, Manoel Camillo de Oliveira; FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. Avaliação estrutural das redes sociotécnicas. In: EGLER, Tamara Tania Cohen. (Org.). **Ciberpólis - redes no governo da cidade.** Rio de Janeiro: 7Letras, v. 1, p. 47-69, 2007.

PPGTU – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Linha de Pesquisa I – Gestão e Políticas Públicas. Disponível em: http://www.pucpr.br/cursos/programas/ppgtu/pesquisa.php?pesquisa=1595. Acesso em: 19 de março de 2011.

PIERSON Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In Katznelson, Ira & Milner, Helen V. (eds). ***Political Science*: State of the Discipline.** New York: W.W. Norton, p. 693-721, 2002.

ROCHA, Francisco Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como Modelo de Análise para as Políticas Públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28. 2005.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, BINDER & ROCKMAN. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Great Bretain: Oxford University Press, p. 39-54, 2008.

SANTOS, Clezio Saldanha dos; FERREIRA, Carolina da Silva. Uma breve Comparação Entre Modelos de Participação Popular: orçamento participativo e governança solidária local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v.15, n. 2, p. 19-33, 2008.

SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas.** Brasília, ENAP, v. 1,

p. 21-42, 2006.

SCHEID, Cíntia Maria. O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: uma possibilidade de aproximar a cidade à cidadania. In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI, Belo Horizonte-MG. **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**, v. 1, p. 1390-1407, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A.. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. A Agenda Social Brasileira. In: REIS, Elisa Pereira; ZILBERMAN, Regina. **Retratos do Brasil**. Porto Alegre: Editora PUCRS, p. 39-70, 2004.

SHEPSLE, Kenneth A.. Rational Choice Institutionalism. In: RHODES, BINDER & ROCKMAN. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Great Bretain: Oxford University Press, p. 23-37. 2008.

SILVA, Marcelo Kunrath. **A construção da Participação Popular:** análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre / RS. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia). UFRGS, Porto Alegre, 2001. Disponível em: http://www.lume.ufrgs .br/handle/10183/2169. Acesso em: 15 de janeiro de 2011.

_____. **Mapa do Associativismo de Porto Alegre.** Porto Alegre: UFRGS / Observa POA, 2007.

SILVA, Ricardo Toledo. Projeto Cidade Constituinte: Porto Alegre. O Desafio de Uma Nova Pratica de Planejamento. In: SPINK, Peter (Org.). **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania.** 1 ed. São Paulo: FGV, p. 117-125, 1997.

SOUZA, Queila; QUANDT, Carlos. Metodologia de análise de redes sociais. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. (Orgs.). **O Tempo das Redes.** São Paulo: Perspectiva, p. 31-63, 2008.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas.** Brasília, ENAP, v. 1, p. 199-218, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p.47-103, 2002.

TAVARES, José Antonio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TRAVASSOS, Cláudia et al . Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232000000100012&lng=pt&nrm=iso.Acesso em 30 novembro de 2008.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **RAC. Revista de Administração Contemporânea,** v. 12, p. 717-739, 2008.

VEJA. Reportagem: A Capital de Um País Viável. São Paulo: Editora Abril, 31 de março de 1993. Disponível em: http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_31031993.shtml. Acesso: 17 de abril de 2011.

VELHO, Gilberto. O Desafio da Violência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 56-60, 2000.

VITA, Álvaro de. Democracia e Justiça. In: VITA, Álvaro de. & BORON, Atílio A. (Orgs.). **Teoria e Filosofia Política: a recuperação dos clássicos no debate latino-americano.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Buenos Aires: CLACSO, p. 77-93, 2004.

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. Social Network Analysis in the Social and Behavioral Sciences. In: WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: methods and applications.** Cambridge: Cambridge University Press,1997.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** v. 2, Brasília: Editora UnB, 1999.

_____. **Ciência e Política: duas vocações.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

WEINGAST, Barry R. Rational-Choice Institutionalism. In Katznelson, Ira & Milner, Helen V. (Eds). **Political Science: State of the Discipline.** New York: W.W. Norton, p. 660-692, 2002.